Observatorio de Políticas Ambientales 2014

Fernando López Ramón
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2014

Autores

Carmen Alastuey Dobón
José Francisco Alenza García
Mª Consuelo Alonso García
Mª Rosario Alonso Ibáñez
Vicente Álvarez García
Elsa Marina Álvarez González
Flor Arias Aparicio
Gabriel Ballesteros Pinilla
Omar Bouazza Ariño
Isabel Caro-Patón Carmona
Lucía Casado Casado
Francisco Delgado Piqueras
Víctor Manuel Escartín Escudé
José Esteve Pardo
Dionisio Fernández De Gatta Sánchez
Manuel Fernández Salmerón
Josep Ramon Fuentes I Gasó
Gerardo García Álvarez
Agustín García Ureta
Nuria María Garrido Cuenca
Marcos Gómez Puente
Isabel González Ríos
Antonio Gutiérrez Llamas
Olga Herráiz Serrano
Adolfo Jiménez Jaén
Jesús Jordano Fraga
Alejandro Lago Candeira
Fernando López Ramón
Blanca Lozano Cutanda
Juan Emilio Nieto Moreno
Alba Nogueira López
Luis Ortega Álvarez
Julia Ortega Bernardo
María Ángeles Parra Lucán
Juan José Pernas García
Isabel Pont Castejón
Juan Rosa Moreno
René Javier Santamaría Arinas
Francisco Javier Sanz Larruga
Íñigo Sanz Rubiales
Rubén Serrano Lozano
Marc Tarrés Vives
Bartomeu Trias Prats
María Teresa Vadrí Fortuny
Germán Valencia Martín

Gobierno de España · Ministerio de Economía y Competitividad
CIEDA Ciemat Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental
Gobierno de España · Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
ecodes tiempo de actuar
Thomson Reuters Aranzadi

Primera edición, 2014.

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

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

ISBN 948-84-491-1389-5 (MAGRAMA)
NIPO 280-14-101-2

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.
Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).
Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters
Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2014 [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 979/2014

ISBN: 978-84-9059-594-7

Printed in Spain. Impreso en España

"In memoriam" Demetrio Loperena

El 7 de noviembre de 2013 falleció Demetrio. Hombre tranquilo, ingenioso, comprometido con sus ideas, defendiéndolas pero sin imponerlas, proclive a la confidencia y ¡de buen apetito! son las características que vienen a la mente cuando uno piensa en el amigo. No siempre tuvo una vida fácil, aunque últimamente estaba confortado por una nueva y feliz relación afectiva. En sus funciones académicas, se inclinó más por la docencia que por la investigación pues sabía conectar con los estudiantes, sembrando en ellos la inquietud por el conocimiento aplicado y los saberes útiles. También le interesó la gestión académica, campo en el que desempeñó diversas funciones, la última como decano de su Facultad de Derecho de San Sebastián. Fue uno de los promotores de este Observatorio de Políticas Ambientales, donde participaba como corresponsal para País Vasco. Lo recordaremos siempre como buen polemista, sugerente profesor y magnífico amigo. Nuestras condolencias se dirigen especialmente a su hijo, a sus hermanos y a su novia y querida colega. Descanse en paz.

Sumario

Página

"IN MEMORIAM" DEMETRIO LOPERENA 7

PRESENTACIÓN 43

GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 45

I. INTRODUCCIÓN GENERAL: EN LA POLÉMICA DEL *FRACKING* 49
Por *Fernando López Ramón*

1. La limitada incorporación de los intereses ambientales en la política minera española 49
2. Las carencias en el régimen jurídico del *fracking* 52
3. Otros problemas; en especial, las minas de Almadén tras el Convenio de Minamata 56

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

II. HACIA LA PROGRESIVA ELIMINACIÓN DEL MERCURIO: ADOPCIÓN DEL CONVENIO DE MINAMATA 61
Por *Blanca Lozano Cutanda y Alejandro Lago Candeira*

I. Trayectoria y valoración general 62

II. Legislación: tratados más significativos por materias 63

1. Participación ambiental (tratado de Aarhus) 63

2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad 64

2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991) 64

2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) 64

2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) 64

Página

2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973.... 65

2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) 66

2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) 67

2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)..... 67

2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994) 68

2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000) 68

2.10. Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés) 69

3. Protección del medio ambiente marino..... 71

3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) 71

3.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78) 71

3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España 72

a) Convenio de Barcelona..... 72

b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) 72

3.4. Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS (Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua) 72

4. Calidad del aire y protección atmosférica 73

4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP) 73

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO) 74

5. Cambio climático: el informe ipcc 2013 y los (escasos) avances hacia un pacto mundial de reducción de emisiones 74

6. Sustancias químicas y residuos peligrosos 78

6.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) 79

Página

6.2. Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998) 80

6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) 80

6.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio (Convenio de Minamata) 81

III. Organización: análisis de las principales novedades (el PNUMA) 83

1. Consejo de administración del programa de las naciones unidas para el medio ambiente (PNUMA) 83

IV. Ejecución: presupuestos, planes y políticas 85

V. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 85

VI. Doctrina: principales aportaciones 85

III. UNIÓN EUROPEA: VII PROGRAMA GENERAL DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 87

Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez*

I. Valoración general 87

II. El VII programa general de acción de la unión en materia de medio ambiente 88

III. Economía y medio ambiente 105

IV. Cambio climático, energía y protección de la atmósfera 106

V. Capital natural, recursos naturales y residuos 110

VI. Financiación de la política ambiental 111

VII. Sostenibilidad de las ciudades 112

VIII. Calidad ambiental y otras cuestiones 112

Bibliografía y documentación básicas 113

IV TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: JURISPRUDENCIA AMBIENTAL 2012-2013 115

Por *José Esteve Pardo y Marc Tarrés Vives*

1. Introducción 115

2. Contaminación, residuos, aguas y trasvase de recursos hídricos, evaluación ambiental, información medioambiental, acceso a la justicia y biotecnología 116

Página

2.1. Contaminación del aire y planes nacionales para la asignación de derechos de emisión. Minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica como consecuencia de los derechos de emisión asignados gratuitamente 116

2.2. Residuos. Criterios para la calificación de residuo. Improcedencia de la imposición de obligaciones a empresas encargadas de la recogida de residuos urbanos sobre instalaciones en las que realizar el tratamiento 122

2.3. Aguas 128

A) Directiva de Aguas. Planes hidrológicos y trasvase de recursos hídricos 128

B) Aguas residuales urbanas 139

2.4. Evaluación de impacto ambiental. Anulación de planes o programas y posibilidad de mantener sus efectos. No inclusión en las evaluaciones de las repercusiones sobre bienes materiales 140

2.5. Acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Alcance de las exclusiones por participación de autoridades públicas en procedimientos legislativos 145

2.6. Biotecnología. Denegación de solicitud de autorización de cultivos híbridos que figuran en el catálogo común aprobado por la Comisión .. 149

3. Fauna y flora 151

Lista de sentencias referidas 154

V. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: PROPIEDAD, MEDIO AMBIENTE Y MINORÍAS VULNERABLES 157

Por *Omar Bouazza Ariño*

Valoración general 157

I. Derecho al respeto de la vida privada y familiar 158

1. Protección del domicilio de los nómadas frente al interés general a un medio ambiente adecuado 158

2. Doctrina López Ostra: ruido y Derecho a un ambiente tranquilo 160

II. Libertad de expresión: acceso a la información 161

III. Derecho al respeto de los bienes 163

1. Cuota porcina e impacto ambiental 163

2. Diligencia exigida al administrado, retroactividad de normas administrativas con efecto desfavorable y delimitación del contenido del derecho de propiedad en base a su función ambiental 165

3. Descoordinación administrativa, inseguridad jurídica, protección del medio ambiente y propiedad 168

Página

4. Demanio natural y posesión 170
5. Demanio natural, Derecho a un proceso equitativo y motivación de las sentencias 171
6. La reglamentación de los usos de los bienes en virtud de políticas territoriales, no implicará la necesidad de indemnizar, bien que afecten al contenido derecho de propiedad, siempre que se respeten las garantías procesales 174
7. Protección de la legalidad urbanística: orden de demolición 177
Bibliografía 178
Lista de sentencias y decisiones 178

VI. REINO UNIDO: ENTRE LA INCERTIDUMBRE DEL CLIMA, EL DESARROLLO DE FUTURAS INFRAESTRUCTURAS Y LA FRACTURA HIDRÁULICA 181
Por *Agustín García Ureta*

1. Introducción 181
2. Aguas de baño 183
3. Contaminación atmosférica 183
4. Energía y cambio climático 185
4.1. Energías renovables 185
4.2. Fractura hidráulica 187
5. Transporte 189
5.1. Tren de alta velocidad 189
5.2. La ampliación del aeropuerto de Heathrow 192
6. Biodiversidad 193
7. Medio ambiente y sociedad civil 193
8. Política forestal 194
9. Residuos 195
10. Banco verde 195
11. Reino unido, tribunal de justicia de la unión europea y tribunal de derechos humanos (tedh) 196

VII. LATINOAMÉRICA: ESPECIAL PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD E IMPULSO DE LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA 205
Por *Isabel González Ríos y Elsa Marina Álvarez González*

1. Introducción 205
2. Cambio climático y cooperación para el desarrollo: novedades en regulación y políticas públicas 206

Página

3. La protección de la biodiversidad en Iberoamérica 208
   A) Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) de Colombia 208
   B) Bosques 208
   C) Fauna 210
   D) Biodiversidad y explotaciones mineras 211
4. Recursos naturales: novedades normativas 212
   A) La protección de la atmósfera 212
   B) La protección del suelo 213
   C) La protección de las aguas 213
5. Energía y medio ambiente 213
   A) Hidrocarburos, energía eléctrica y energías renovables. 213
   B) Sostenibilidad energética de la edificación 215
   C) Políticas energéticas 216
6. Principales novedades organizativas 217
7. Intervenciones públicas de interés en Latinoamérica 218
   A) La suspensión de la construcción de la represa Belo Monte en Brasil 218
   B) Instalación de parques eólicos en México 219

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES

VIII. LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE 223
Por *Luis Ortega Álvarez y Rubén Serrano Lozano*

1. Introducción 223
2. Legislación básica de medio ambiente 227
   A) La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. 228
   B) La Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados 234
   C) La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental 240
3. La excepcionalidad de las normas reglamentarias como ámbito de lo básico: ejemplos en el año 2013 245

Página

IX. ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA, POLÍTICA ENERGÉTICA Y CALIDAD DEL AIRE 249
Por *Isabel Pont Castejón y Juan Emilio Nieto Moreno*

1. Introducción 249
2. Organización administrativa. 251
3. Líneas maestras en la actuación ambiental sectorial 251
   A) Aguas 251
   B) Residuos 253
   C) Costas y medio marino 254
   D) Atmósfera 256
   E) Espacios y biodiversidad 256
4. La integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales 258
   A) Cambio climático 259
   B) Energía 260
      a) Las energías renovables 260
      b) La prospección y extracción de de hidrocarburos 262
   C) Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera 262
   D) Turismo 264

X. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: LEYES AUTOAPLICATIVAS, MONTES, BIODIVERSIDAD, TRIBUTOS ECOLÓGICOS Y MUCHAS CUESTIONES MÁS 267
Por *Germán Valencia Martín*

1. Introducción 268
2. Leyes autoaplicativas 269
   2.1. Planteamiento 269
   2.2. Santovenia de Pisuerga y los proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés (SSTC 129 y 142/2013) 270
      A) El caso 270
      B) La Sentencia 271
   2.3. La "Ciudad del Medio Ambiente" de Soria (STC 203/2013) 274
      A) El caso 274
      B) La Sentencia 275
   2.4. Apunte final 277
3. Montes 277
   3.1. Introducción 277

Página

3.2. La Ley de Montes de 2003 (STC 49/2013) 278
A) Un recurso descafeinado 278
B) El deslinde de los montes públicos 280
C) La organización de los trabajos de extinción de incendios 281
D) Otras cuestiones 282
3.3. La reforma de 2006 (SSTC 84 y 97/2013) 283
A) Planteamiento 283
B) Transversalidad e integración 286
C) Prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados 287
D) Prohibición del tránsito motorizado por pistas forestales 289
E) La prohibición de acceso público en zonas de alto riesgo de incendio 290
F) Implicaciones 291
4. Patrimonio natural y protección de la biodiversidad 291
4.1. Introducción 291
4.2. La Ley 42/2007 (SSTC 69 y 138/2013) 292
A) Introducción 292
B) Grado de detalle 293
C) Una admonición tal vez innecesaria 295
D) El articulado de la Ley 297
E) Protección de especies y caza: la expresa rectificación de la STC 102/1995 a propósito del listado de métodos de captura prohibidos 302
a) Captura en "pequeñas cantidades" 303
b) Procedimientos masivos o no selectivos 304
c) Métodos de captura de predadores 306
d) Munición con plomo 306
4.3. El parany (STC 114/2013) 306
A) Antecedentes 306
B) El mantenimiento de la suspensión 308
C) Los (magros) argumentos de la Sentencia 309
D) Crítica 310

Página

E) Prospectiva 312

4.4. Parques Nacionales (STC 102/2013) y Listado de especies de protección especial (STC 146/2013) 313

A) Parques Nacionales 313

B) Listado de especies de protección especial 314

5. ¿De quién es el mar? 315

5.1. Introducción 315

5.2. Exploración e investigación de hidrocarburos (STC 8/2013) 316

5.3. Parques Nacionales y espacios naturales protegidos (SSTC 87 y 99/2013) 319

6. Aguas 321

6.1. La reforma de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (SSTC 19, 51 y 64/2013) 322

6.2. La reforma de 2003 de la Ley de Aguas (SSTC 36, 104, 111 y 180/2013) 323

A) Introducción 323

B) El recurso castellano-manchego (STC 36/2013) 324

C) El recurso del Gobierno catalán (STC 104/2013) 326

7. Obras públicas de interés general 327

7.1. Introducción 327

7.2. Las evaluaciones de la Directiva Hábitats (SSTC 59, 80, 104, 111 y 180/2013) 328

A) Contexto normativo 328

B) Los argumentos de los recurrentes 329

C) La respuesta del Tribunal 330

D) Valoración 331

7.3. La desaladora de Torrevieja (STC 202/2013) 331

A) Antecedentes 331

B) La Sentencia 333

7.4. La Ley catalana sobre contaminación acústica (STC 5/2013) 334

8. Tributos ecológicos 336

8.1. Impuestos autonómicos sobre grandes superficies comerciales: el feliz final de una jurisprudencia constitucional desafortunada 336

A) Planteamiento 336

B) Casos de 2012 337

Página

C) El impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta 339

8.2. El impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (STC 60/2013): un fallo desconcertante 340

8.3. El canon vasco del agua (STC 85/2013) 342

9. Miscelanea 343

9.1. Movilidad sostenible (STC 174/2013) 343

9.2. Subvenciones (SSTC 113 y 163/2013): un curioso ejemplo de rebeldía frente a la jurisprudencia constitucional 344

9.3. Suelos contaminados (SSTC 104, 111 y 180/2013) 345

9.4. Actividades clasificadas (STC 132/2013 y ATC 23/2013) 346

XI. JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: ¿ES EL DERECHO URBANÍSTICO EL DERECHO TERRITORIAL COMÚN?..... 349

Por *Gerardo García Álvarez*

I. Introducción: medio ambiente natural, urbanismo y evaluaciones ambientales 349

II. Competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma para controlar el modelo de ocupación del territorio establecido en un Plan General 352

III. Régimen de la autorización ambiental integrada: carácter reglado y silencio negativo 354

IV. El "caso Valdecañas": un nuevo paso en la configuración como reglada de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección 358

1. Fase autonómica: la posición del Tribunal Superior de Justicia y los intentos de convalidación legislativa 359

2. Una cuestión incidental: la doctrina jurisprudencial sobre la ejecución de sentencias urbanísticas y ambientales y la postura restrictiva respecto a la ejecución provisional de las sentencias anulatorias de instancia 363

3. La posición del Tribunal Supremo sobre el fondo del asunto: las categorías de suelo no urbanizable y el alcance del régimen básico que establece el carácter reglado 367

Bibliografía citada 369

Página

XII. JURISPRUDENCIA CIVIL: LA PERMANENCIA DEL DAÑO AMBIENTAL EN LA ACCIÓN DE CESACIÓN Y OTRAS CUESTIONES 371
Por *María Ángeles Parra Lucán*

1. Pérdida de legitimación para el ejercicio de la acción de cesación como consecuencia de la enajenación de la vivienda 371
   1.1. La STS, Sala Primera, de 26 de marzo de 2013: pérdida de interés legítimo y falta de legitimación sobrevenida 371
   1.2. Los argumentos legales: el carácter personalísimo de los derechos fundamentales 372
   1.3. Valoración: qué se puede pedir en caso de inmisiones molestas y con qué fundamento 376
2. Contratación y normas medioambientales 378
   2.1. El certificado energético y la etiqueta energética, obligatorios para la venta y arrendamiento de inmuebles 378
   2.2. Acciones de cumplimiento y resolución contractual 380
   2.3. Defectos de aislamiento acústico y malos olores como vicios de la construcción 382
      A) Régimen de responsabilidad de los intervinientes en el proceso de construcción 382
      B) Responsabilidad de los constructores por la falta de aislamiento de las viviendas ***versus*** responsabilidad de la empresa que gestiona el transporte de metro 383
   2.4. Enajenación de finca atravesada por una vía pecuaria 385
3. Continuidad en la jurisprudencia civil sobre ruidos e inmisiones 387
   3.1. Relaciones de vecindad 387
   3.2. Actividades empresariales de ocio e industriales 391
4. El medio ambiente y el honor en la jurisprudencia civil 393
5. Conflictos entre la propiedad privada y los bienes de dominio público de valor ambiental 394

XIII. JURISPRUDENCIA PENAL: DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE 2009-2013 399
Por *Carmen Alastuey Dobón*

I. Introducción 399
II. El delito de contaminación ambiental del artículo 325 y los tipos agravados de los artículos 326 y 338 400
   1. Ruidos y vibraciones 400

Página

2. Vertidos 410
3. Extracciones 414
4. Depósitos 416
5. Aterramientos 417
III. La prevaricación específica (art. 329) 417
IV. El delito de daños en un espacio natural protegido (art. 330) 419
V. El delito de contaminación ambiental por imprudencia grave (art. 331) ... 419
VI. El delito de contaminación ambiental en comisión por omisión 422
VII. Algunas conclusiones 425

TERCERA PARTE
POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES

XIV. LIBRE MERCADO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL. DE LA ORDENACIÓN ADMINISTRATIVA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE 431
Por *J. José Pernas García*

I. Introducción 432
II. El "efecto liberalizador" de las políticas de acceso a la actividad económica y su incidencia en el Derecho ambiental. Un "juego de la soga" que está derivando en una progresiva pérdida de presencia de las políticas ambientales y en la reducción de la intervención pública ambiental 435
III. El medio ambiente como factor limitativo y redefinidor de las libertades de circulación económica 440
1. El Derecho ambiental como límite a las libertades de circulación económicas en el contexto de las políticas de liberalización económica y simplificación administrativa 441
2. El medio ambiente como elemento "redefinidor" de los objetivos del Derecho administrativo económico. Especial referencia a las novedades del nuevo paquete de Directivas contratación pública 448
A) Consideraciones generales 448
B) Análisis particularizado del uso de criterios ambientales en las nuevas Directivas de contratación pública 449
a) Voluntad política creciente de fomento de la contratación pública como un instrumento de mercado de apoyo a las políticas ambientales y sociales ... 451

Página

b) Reafirmación expresa de la estrategia de doble enfoque 451
c) Clarificación del uso de criterios y cláusulas ambientales e instrumentos de mercado en el marco de los procedimientos de contratación pública 452
d) El reforzamiento del papel del Derecho de contratos públicos como un instrumento complementario para velar por el cumplimiento del Derecho ambiental 458

BIBLIOGRAFÍA 461

XV. LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS O LA PUESTA EN VALOR ECONÓMICO DEL LITORAL 463
Por *Francisco Javier Sanz Larruga*

1. INTRODUCCIÓN 463
2. ANÁLISIS DE ALGUNAS NOVEDADES DE LA LEY 2/2013, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE COSTAS 465
   2.1. Novedades en la determinación del dominio público marítimo-terrestre. La nueva regulación del deslinde de costas 465
   2.2. Modificaciones en el régimen jurídico de las servidumbres. Nuevo régimen de los "núcleos tradicionales de costa" 467
   2.3. Revalorización de los títulos concesionales y novedades en el régimen de usos del dominio público marítimo-terrestre 468
      A) La transmisibilidad de las concesiones 468
      B) Los plazos concesionales 469
   2.4. Revalorización de obras e instalaciones preexistentes 471
      A) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 471
      B) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de tránsito con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988 471
      C) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de protección con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988 472
   2.5. Otras novedades. En particular, el sistema de impugnación de actos y acuerdos locales (la cláusula "anti-Agarrobico") 472
3. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA LEY 2/2013. LOS DESAFÍOS DE LAS ZONAS COSTERAS ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO 473

Página

4. Conclusiones 477
   A) La Ley 2/2013 es arbitraria en algunas de sus determinaciones 478
   B) La Ley 2/2013 vulnera el derecho de igualdad ante la ley 478
   C) La Ley 2/2013 es una ley singular de dudosa constitucionalidad 479
   D) La Ley 2/2013 es una ley desafortunada 481

Bibliografía 482

XVI. EL CUMPLIMIENTO IMPOSIBLE DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA 485
Por *I. Caro-Patón y V. Escartín*

1. Introducción 485
2. Cambios normativos con cuentagotas: las dos reformas de la Ley y la segunda modificación del RDPH 486
3. Jurisprudencia 487
   A) La Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2013 (asunto C-151/12, Comisión contra España) 487
   B) Tribunal Constitucional 489
   C) Tribunal Supremo 491
4. Ligeros avances en la planificación hidrológica 502
   A) Cuadro general 502
   B) El primer dictamen del Consejo de Estado sobre los nuevos planes hidrológicos 504
   C) La anulación (sin efectos) de la fase autonómica del Plan de Cuencas internas de Cataluña 505
   D) Se inicia el proceso de revisión de los planes hidrológicos 505
   E) El Memorándum Tajo-Segura y la DA 15ª de la Ley de Evaluación Ambiental 506
   F) Mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación 507

XVII. RESIDUOS: APLICACIÓN HOMOGÉNEA E INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN 509
Por *Julia Ortega Bernardo*

1. Medidas normativas y doctrina jurisprudencial adoptada para garantizar una aplicación más clara y homogénea de la legislación sobre residuos 510
   A) Nivel europeo 510
   B) Nivel estatal 512

Página

2. Aclaraciones sobre la efectiva aplicación de los principios de proximidad y suficiencia 514
   A) *Consideraciones derivadas de la jurisprudencia europea* 514
   B) *Consideraciones derivadas de la jurisprudencia y doctrina españolas* 514
3. Aclaraciones sobre los requisitos que ha de cumplir la decisión relativa a la ubicación de las infraestructuras de gestión de residuos 515
   A) *La aprobación de la ubicación de las infraestructuras de gestión de residuos no puede adoptarse por ley (Breve comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio)* 515
   B) *La aprobación de las infraestructuras de residuos debe incluirse en el plan que previamente se elabore* 518
4. Novedades en materia de ejecución y desarrollo de la legislación de residuos 519
   A) *A nivel estatal* 519
   B) *A nivel autonómico* 520
   C) *A nivel local* 520
5. Otras cuestiones en materia de gestión de residuos objeto de fiscalización por la jurisprudencia ordinaria 521
   A) *Fiscalización de la regulación establecida por Ordenanza en relación con la gestión de residuos* 521
   B) *Cuestiones relativas a las consecuencias derivadas de la prohibición (temporal o permanente) de instalar infraestructuras de residuos declarada por sentencia judicial* 521
   C) *Las parcelas en las que se instalan las infraestructuras de gestión de residuos tienen la clasificación de suelo no urbanizable* 522
   D) *Cuestiones relativas al otorgamiento de autorizaciones para la instalación de vertederos y demás infraestructuras de gestión de residuos.* 523
   E) *Cuestiones relativas a la financiación de la gestión de los residuos* ... 524
   F) *Imposición de sanciones y gestión de residuos* 525

XVIII. LA REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ENTIDADES LOCALES 527
Por *Josep Ramon Fuentes i Gasó y Lucía Casado Casado*

1. Trayectoria y valoración general 528
2. La reordenación de las competencias ambientales locales tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local 529

Página

A) La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: principales objetivos 529

B) La reordenación de las competencias locales: el nuevo modelo de delimitación competencial..... 530

C) Las competencias ambientales de los municipios: novedades más relevantes 531

a) Las competencias propias 531

b) Las competencias delegadas 534

c) La limitación del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación..... 537

d) La desaparición de las competencias complementarias.. 537

e) Los servicios mínimos obligatorios: nuevo régimen..... 539

D) El rol de las provincias: nuevas competencias de las diputaciones provinciales en materia de medio ambiente 540

a) La ampliación de las competencias de las Diputaciones provinciales: aproximación general..... 540

b) La asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes 542

c) La coordinación de la prestación de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes..... 543

E) La excepcionalidad del régimen de licencia en el ámbito local: la protección del medio ambiente como excepción 544

F) La reserva a favor de las entidades locales de actividades o servicios esenciales de carácter ambiental..... 545

3. Legislación ambiental de interés para las administraciones locales... 546

A) La ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas: la supensión de los actos y acuerdos locales por el delegado del gobierno..... 547

B) La ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y el real decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la ley 16/2002: la determinación del contenido del informe urbanístico del ayuntamiento 548

C) La ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: ausencia de reconocimiento de competencias específicas a los entes locales 550

Página

D) Nuevo avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental 551

4. Jurisprudencia ambiental de interés local 552

A) Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental 552

a) Instalaciones de radiocomunicación: la consolidación de la jurisprudencia que impide a los municipios la adopción de medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria 552

b) Ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones: inexistencia de competencia municipal para dictar ordenanzas en este ámbito 558

B) El alcance del informe municipal en el procedimiento de autorización ambiental integrada 560

C) Los ayuntamientos frente al ruido 561

5. Ordenanzas locales de interés en materia ambiental 563

A) Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental 564

B) Un ejemplo de ordenanza de interés en materia ambiental elaborada por un ente local supramunicipal 566

6. Políticas ambientales locales 567

Bibliografía 569

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XIX. ANDALUCÍA: RALENTIZACIÓN EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y DE EJECUCIÓN 577

Por *Jesús Jordano Fraga*

I. Trayectoria y valoración general 578

II. Legislación 578

III. Organización y ejecución 580

1. Organización 580

2. Ejecución 581

A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental 581

B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales 582

C) Subvenciones y ayudas ambientales 583

Página

D) Instrumentos de mercado 583

IV. Jurisprudencia ambiental destacada 584

A) Derecho de retracto en espacios protegidos. Indemnizabilidad de limitaciones establecidas por un PORN en espacios protegidos 584

B) Personal al servicio de la Administración Ambiental: carácter laboral y no administrativo 585

C) Declaraciones responsables. Consecuencias jurídicas de la existencia de defectos en la presentación. Imposibilidad de producción de silencio 586

D) Contaminación acústica: supermercado: incumplimiento de las condiciones sobre aislamiento a ruido y nivel sonoro: suspensión de la actividad procedente en supuestos de inexistencia de subsanación de deficiencias. Determinación de la superación de los niveles sonoros por sonómetros y actos propios 587

E) Inexistencia de responsabilidad patrimonial por vertedero. Daños sufridos en finca por falta de control de vertedero: culpa in vigilando o in controlando de la Consejería de Medio Ambiente 587

F) Necesidad de Plan Especial para proyecto de fábrica de cemento 588

G) Licencias ambientales: no cabe diferir a un momento posterior todos los controles ambientales. Impugnación de Calificación ambiental: Legitimación de la Comunidad de propietarios. Los defectos en la tramitación del expediente no pueden favorecer a la Administración que los provoca. La justificación contenida en los actos recurridos no encuentra amparo en la norma 589

H) Carácter normativo de la Planificación territorial y ambiental: posibilidad de exclusión de terrenos del proceso urbanizador mediante su clasificación como suelo no urbanizable. Inexistencia de vulneración de la autonomía local. Control de la discrecional del planificador territorial y ambiental: motivación suficiente, control de los hechos determinantes de la decisión y principio de igualdad 590

I) Plazo de prescripción de la obligación de repoblar terrenos (15 años) 593

Lista de autoridades 593

Lista de autoridades 593

XX. ARAGÓN: LA LENTA RECUPERACIÓN DE LA INICIATIVA POLÍTICA Y DE LAS INVERSIONES EN MEDIO AMBIENTE 595

Por *Olga Herráiz Serrano*

1. Trayectoria y valoración general 595

2. Legislación 597

Página

2.1. Espacios naturales protegidos 597
2.2. Fauna silvestre 598
2.3. Adaptación de procedimientos 599
2.4. Política de fomento 601
2.5. Política de protección de datos 602
2.6. Normativa a caballo entre el medio ambiente y otras disciplinas 603
3. Organización 605
3.1. Nueva Ley del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental 605
3.2. Refundición de las normas legales vigentes sobre el Consejo de Protección de la Naturaleza 607
3.3. Organización administrativa al servicio de la prevención y extinción de incendios 608
3.4. Encomiendas de gestión del Departamento 609
4. Ejecución 610
4.1. Presupuesto 610
4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales 613
4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna 614
4.4. Gestión de las vías pecuarias 615
4.5. Identificación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos agrarios de la Comunidad Autónoma 615
4.6. Varios 616
5. Jurisprudencia ambiental destacada 617
5.1. Aguas 617
5.2. Minas 619
6. Problemas 620
6.1. El Tribunal Constitucional declara la conformidad con nuestra Carta Magna del impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta 620
6.2. Aragón recurre de inconstitucionalidad la Ley de Evaluación Ambiental aprobada por el Estado en diciembre de 2013 623
6.3. El Ejecutivo autónomo emprende acciones legales para tratar de detener la explotación de una mina en el término soriano de Borobia por su posible repercusión medioambiental en Aragón 626
7. Lista de responsables de la política ambiental de Aragón 627
8. Apéndice legislativo de la comunidad autónoma 628

Página

XXI. CANARIAS: EL ACTIVISMO JUDICIAL CONTRA LOS PARQUES NATURALES 629
Por *Adolfo Jiménez Jaén*

1. Trayectoria y valoración general 629
2. Legislación 630
3. Organización 632
4. Presupuestos, planes proyectos y ejecución 632
   - *4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2011* 632
   - *4.2. Planes y Programas* 633
     - A) Decreto 94/2013, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Pinzón Azul de Gran Canaria (Fringilla Teydea Polatzeki) 633
     - B) Aprobación de las normas de Conservación de las Zonas de Especial Conservación de la red Natura 2000, no coincidentes con los Espacios Naturales de Canarias 634
     - C) Aprobación del Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (Lanzarote) 635
       - a) Descripción y fundamentos de protección 635
       - b) Zonificación y clasificación del suelo 636
       - c) Régimen de usos 637
5. Jurisprudencia ambiental 638
   - *5.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de septiembre de 2013, recurso 210/2010) Normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya* 638
   - *5.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de noviembre de 2012. Anulación de la declaración de Parques naturales producida por la Ley 12/1987, de 19 de junio* 642
6. Problemas. Conflictos ambientales 650
7. Apéndice Informativo. 650

Biodiversidad 650
Caza 651
Jurisprudencia 651
Organización 651

Página

XXII. CANTABRIA: FRACKING Y PARQUES EÓLICOS 653
Por *Marcos Gómez Puente*

1. Valoración general 653
2. La actividad normativa 654
   - *A) El contenido ambiental de las leyes de presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas* 654
   - *B) Cambios en la legislación urbanística* 656
   - *C) La prohibición legal de la fractura hidráulica o fracking en la región* 660
   - *D) La regulación del aprovechamiento eólico* 663
   - *E) Otras disposiciones legales y reglamentarias* 665
3. La organización y la actividad administrativa 668
4. Jurisprudencia ambiental destacada 671
5. Conflictos y estado de los recursos naturales 676
   - *A) Indemnizaciones por derribo. La STC de 22 de abril de 2013: La anulación parcial de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria* 676
   - *B) Otros conflictos y asuntos de interés ambiental* 681
6. Apéndice informativo 683
   - *A) Organización* 683
   - *B) Normativa de contenido o interés ambiental* 685
   - *C) Instrumentos de planificación* 687
   - *D) Sentencias de interés autonómico* 688
   - *E) Publicaciones de interés jurídico* 688

XXIII. CASTILLA-LA MANCHA: NUEVOS RECORTES DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA NACIONAL 691
Por *Nuria Garrido Cuenca y Francisco Delgado Piqueras*

I. Introduccion: el impacto de las políticas estatales en esta comunidad autónoma y valoración general 691
II. Legislación 694
   - *1. Ley 1/2013, de 21 de marzo, de dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha* 694
   - *2. Modificacion de tributos y tasas ambientales* 696
III. Medidas de ejecución. Normativa en materia cinegetica: una nueva polémica sobre el control de los depredadores 698

Página

IV. Medidas de orden organizativo 699

V. Medidas de fomento. subvenciones en materia agroambiental y turismo cinegético en el marco del programa de desarrollo rural para castilla la mancha 2007/2013 700

VI. Otras medidas: planificación, inspección y políticas sectoriales..... 700

1. Programa de inspección ambiental para el año 2013..... 700

2. Actuaciones en la red natura 2000: modificaciones en el convenio estatal sobre actuaciones de conservación 700

3. Incidencia ambiental de la nueva ley 4/2013 de patrimonio cultural..... 701

VII. Jurisprudencia ambiental 702

1. Zonas de especial protección para las aves: legalidad de la orden que aprueba el plan de gestión 702

2. Sobre medidas de evaluación de impacto ambiental 702

a) A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferncia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA 702

b) Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración..... 703

3. En materia de aguas 703

a) Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones en caso de acuíferos sobreexplotados y control del organismo de cuenca 703

b) Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público hidráulico y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental 704

4. Sobre residuos: ejercicio privado de funciones públicas 705

5. Los agentes ambientales como "agentes de autoridad": la relevancia de su adecuada identificación como prueba de cargo en un procedimiento sancionador. 706

XXIV. CASTILLA Y LEÓN: TIEMPO DE CORRECCIÓN 709

Por *Iñigo Sanz Rubiales*

1. Trayectoria y valoración general..... 709

2. Legislación 710

Página

2.1. La nueva ley de pesca 710
2.2. Una generosa y heterogénea regulación reglamentaria 711
3. Organización 715
3.1. La organización de las nuevas comisiones territoriales fusionadas de medio ambiente y urbanismo 715
3.2. Continúa la desconcentración en materia ambiental 716
4. Ejecución 716
4.1. Previsiones presupuestarias 716
4.2. Modificación del plan regional de residuos industriales 717
5. Jurisprudencia ambiental 718
5.1. Invalidez de la declaración de impacto ambiental de un parque eólico y principio de conservación 718
5.2. La dudosa aplicación retroactiva del principio de no regresión en actuaciones urbanísticas 719
5.3. Anulación de normas subsidiarias de un municipio incluido en un espacio natural protegido 720
5.4. Moteros y usos del monte 721
5.5. La suspensión de planes cinegéticos para hacer frente a los efectos del envenenamiento de especies protegidas ¿estamos ante una medida sancionadora o de simple policía? 723
6. Problemas: la anulación de leyes singulares y la supuesta contaminación del lago de Sanabria 724
7. Lista de responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma 725

XXV. CATALUÑA: CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS. EL MEDIO AMBIENTE SIGUE SIN SER PRIORIDAD 727
Por *Maria Teresa Vadrí Fortuny*

1. Trayectoria y valoración general 727
2. Legislación 730
2.1. Normativa sectorial 730
A) Aguas 730
B) Espacios naturales 731
C) Ordenación forestal 732
D) Pesca y acción marítima 733
E) Protección de animales. Actividad cinegética 734

Página

F) Contaminación lumínica 735
G) Modelo energético. Energías renovables. Importante actividad parlamentaria 735
3. Organización 737
4. Ejecución 738
4.1. Instrumentos de planificación 738
A) Aguas 738
B) Ordenación forestal. Prevención de incendios 740
C) Residuos 741
D) Contaminación atmosférica 741
E) Ordenación del territorio y urbanismo 742
F) Paisaje 743
G) Sostenibilidad ambiental en la actividad turística 743
4.2. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias 744
5. Conflictos 746
5.1. Conflictividad ante el TC y el TSJC 746
5.2. Otros conflictos 749
6. Responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma 751
6.1. Titulares de los principales órganos de los Departamentos 751
6.2. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos 752
7. Apéndice legislativo 753
8. Bibliografía 754

XXVI. COMUNIDAD VALENCIANA: MODIFICACIONES LEGALES "DE ACOMPAÑAMIENTO" Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL 755
Por *Juan Rosa Moreno*
I. Trayectoria y valoración general 755
II. Legislación. 756
1. La aprobación de instrumentos de planificación 756
1.1 El nuevo PIR y la apuesta por la incineración 756
1.2 La planificación forestal 758
1.3 La aprobación de otros instrumentos 759
2. Modificaciones mediante ley de acompañamiento 759
III. Organización 762

Página

IV. Ejecución. Nuevos recortes en las inversiones ambientales 763
V. Jurisprudencia ambiental destacada 765
1. *Un paso más en la protección ambiental: la distinción entre las diversas evaluaciones ambientales* 766
2. *Subordinación de los parques eólicos a la protección ambiental* 768
VI. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 769
1. *El Plan Integral de Residuos* 769
2. *Otros conflictos: la explotación de recursos geológicos* 770
VII. Apéndice informativo 771
1. *Organización administrativa* 771
2. *Principales leyes y reglamentos aprobados en 2013* 771
3. *Principales actuaciones de planificación* 773
4. *Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2013* 773

XXVII. EXTREMADURA: EL PROTAGONISMO DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE AGUAS 775
Por *Vicente Álvarez García y Flor Arias Aparicio*
I. Trayectoria y valoración general 775
II. Legislación 777
III. Organización 779
IV. Ejecución 780
V. Jurisprudencia 782
VI. Lista de los responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 790

XXVIII. POLÍTICA AMBIENTAL DE GALICIA: EL AÑO DE LA SENTENCIA DEL PRESTIGE 791
Por *Alba Nogueira López y Francisco Javier Sanz Larruga*
1. Trayectoria y valoración general 791
2. Legislación: normativa legal y reglamentaria más significativa en relación con el medio ambiente 792
2.1. *Gestión de las aguas: el desarrollo del grupo normativo de la Ley de Aguas de Galicia de 2010. Nueva planificación hidrológica* 792
2.2. *Ordenación del litoral: la repercusión de la modificada Ley de Costas sobre Galicia y la planificación para la implantación de las instalaciones de acuicultura* 794

Página

2.3. La Ley 8/2013, de 28 de junio, de Carreteras de Galicia 795

2.4. Regulación de la etiqueta ecológica 796

3. Organización 797

4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas, interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental 797

4.1. Presupuesto 797

4.2. Planes y programas 798

4.3. Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental 800

5. Jurisprudencia ambiental más significativa 800

5.1. La, no por esperada, satisfactoria sentencia del Prestige 800

5.2. Red Natura y obras de una cementera en Manzaneda sin los permisos exigibles 803

5.3. Confirmación del acta de puesta en servicio de la regasificadora REGANOSA. Un polémico proyecto en un enclave poblado y con un complejo acceso marítimo 804

6. Problemas y perspectivas. Minería, energía, uso ambientalmente insostenible de los recursos naturales y la rebelión del canon de la basura 805

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 807

8. Bibliografía 808

XXIX. ISLAS BALEARES: 25 AÑOS DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS 809

Por *Bartomeu Trias Prats*

1. Trayectoria y valoración general 809

2. Legislación 811

2.1. Disposiciones con rango de ley 811

2.1.1. Ley 1/2013, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de tenis Rafael Nadal 811

Página

2.1.2. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible 812

2.1.3. Decreto-ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras 812

2.1.4. Decreto-ley 4/2013, de 21 de junio, de regulación provisional de las nuevas edificaciones en núcleos residenciales sin red de saneamiento 814

2.1.5. Ley 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y de pesca fluvial, modificada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas 815

2.1.6. Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Islas Baleares 815

2.1.7. Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares 816

2.2. Otras disposiciones y actos 817

2.2.1. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2013, por el que se aprueba la propuesta de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) con el especio protegido Red Natura 2000 «Puig Malet y Santa Eularieta» (Menorca) 817

2.2.2. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de agosto de 2013, por el que se inicia el procedimiento para declarar zonas especiales de conservación determinados lugares de importancia comunitaria de las Islas Baleares y aprobar los planes o los instrumentos de gestión correspondientes 818

3. Organización 819

4. Ejecución: líneas de actuación 821

5. Jurisprudencia 821

6. Conflictos ambientales 825

7. Apéndice informativo 827

Página

XXX. LA RIOJA: PROHIBICIÓN DEL *FRACKING* Y RETOQUES NORMATIVOS A LA ESPERA DE DOS DECISIONES DE LA UNESCO 831
Por *René Javier Santamaría Arinas*

1. Trayectoria general 831
2. Normativa ambiental 832
   - *2.1. La prohibición del fracking en La Rioja* 832
   - *2.2. Intervención ambiental* 834
     - A) La protección del ambiente en la Ley de apoyo a emprendedores, autónomos y PYMES 834
     - B) La quinta reforma de la LPMAR 836
   - *2.3. Fiscalidad ambiental* 838
   - *2.4. Urbanismo* 838
   - *2.5. Biodiversidad* 839
   - *2.6. Utilización del estiércol como enmienda agraria y forestal* 840
3. Planes y programas 841
4. Administración ambiental 842
   - *4.1. Organización* 842
   - *4.2. Gestión* 843
5. Jurisprudencia ambiental 844
   - *5.1. Panorámica* 844
   - *5.2. Evaluación de impacto ambiental de líneas eléctricas* 845
6. Problemas 846
7. Apéndice informativo 848

XXXI. MADRID: LAS MODIFICACIONES OPERADAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES 853
Por *Mª Consuelo Alonso García*

1. Trayectoria y valoración general 853
2. Legislación 855
3. Organización 859
4. Ejecución 860
5. Jurisprudencia 861
   - *A) Evaluación de impacto ambiental* 862
   - *B) Aguas* 862

Página

C) *Control de las decisiones administrativas declarativas de determinados espacios como protegidos* 864
D) *Minas* 865
E) *Ruido* 866
F) *Residuos* 866
6. Problemas 866
A) *Paralización del proyecto Eurovegas* 866
B) *A la espera de una solución para la Cañada Real Galiana* 867
C) *Algunas polémicas previsiones en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo* 867
D) *Tratamiento de residuos* 868
7. Lista de responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma de madrid 868
8. Listado de normas 870
A) *Disposiciones generales* 870
B) *Disposiciones sectoriales* 871
9. Lista de jurisprudencia 872

XXXII. MURCIA: LA NULIDAD DE LA ACTUACIÓN DE INTERÉS REGIONAL DE MARINA DE COPE 875
Por *Manuel Fernández Salmerón y Antonio Gutiérrez Llamas*
1. Trayectoria, valoración general y conflictos ambientales 875
A) *La nulidad de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope* 876
B) *La problemática puesta en funcionamiento del Aeropuerto de Corvera* 878
C) *El pacto sobre el trasvase Tajo-Segura* 880
2. Normativa 881
A) *El enfoque ambiental en la nueva legislación del sector turístico* 882
B) *Fiscalidad ambiental en época de crisis* 884
C) *Inadecuación entre medios y objetivos del plan de inspección ambiental de la actividad industrial* 885
D) *Requisitos de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales para ayudas europeas* 885
E) *Catalogación regional del Astragalus nitidifloruses como especie «en peligro de extinción»* 886
3. Organización 886
A) *Reestructuración departamental menor* 887

Página

B) Supresión de entes instrumentales 887

4. Jurisprudencia 888

A) A vueltas con la parcial ineficacia de la potestad sancionadora ejercitada por la Confederación Hidrográfica del Segura. Impugnaciones de su actividad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 888

B) Recursos contra el planeamiento urbanístico general por razones de sostenibilidad 890

C) Anulación parcial de ordenanzas municipales reguladoras de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas 891

D) Lesión del derecho a la intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio por molestias generadas en la actividad de retirada de residuos urbanos y limpieza viaria 892

5. Apéndice organizativo: los responsables de políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 893

6. Bibliografía 894

XXXIII. NAVARRA: SIN *FRACKING*, SIN PLAN DE RESIDUOS Y SIN POLÍTICA AMBIENTAL 895

Por *José Francisco Alenza García*

1. Trayectoria y valoración general 895

2. Legislación 896

A) La prohibición legal del fracking en Navarra 896

B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial 898

a) Biodiversidad (espacios naturales, montes, fauna y flora) 898

b) Residuos alimenticios 898

3. Organización: nueva estructura de la dirección general de medio ambiente y agua 899

4. Ejecución 900

A) Inspección y sanciones ambientales 900

a) Inspección ambiental 900

b) Sanciones ambientales 901

B) Información ambiental 902

C) Planes y programas. 902

5. Jurisprudencia ambiental 902

A) Descripción general 902

Página

B) Autorización ambiental integrada de una preexistente instalación de producción de cemento 903
C) La anulación del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 905
D) Vulneración del derecho de acceso a la información ambiental 908
E) Ruidos procedentes de una carnicería y responsabilidad patrimonial del municipio por inactividad 909
F) Cuestiones procedimentales sobre sanciones ambientales 909
G) Delitos ecológicos: caza e incendio forestal 910
6. Problemas 911
7. Apéndice informativo 912
A) Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral 912
B) Leyes Forales y Decretos Forales 912
C) Órdenes Forales y otras Resoluciones 913
D) Jurisprudencia 913
E) Bibliografía 915

XXXIV. PAÍS VASCO: CUMPLIMIENTO SIN INICIATIVAS 917
Por *Gabriel Ballesteros*
1. Trayectoria y valoración general 917
2. Legislación 920
A) Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco 920
B) Decreto 1/2013, de 8 enero, sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles 921
C) Decreto 407/2013, de 10 de septiembre, de suspensión temporal del Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco 922
D) Decreto 449/2013, de 19 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertientes Cantábrica y Mediterránea) 922
E) Decreto 459/2013, de 10 de Diciembre, sobre los Vertidos Efectuados desde Tierra al Mar 922
F) Norma Foral 2/2013, de 10 de junio, por la que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (PTSVCG) 923
3. Organización 924

Página

4. Ejecución: 924
   A) Biodiversidad 924
   B) Contaminación Acústica 925
   C) Aguas 927
   D) Contaminación y Artificialización del Suelo 928
   E) Residuos 929
   F) Calidad del Aire 930
5. Jurisprudencia ambiental 931
   A) Sentencia del TSJ del País Vasco 48/2013, de 28 de enero, Recurso Contencioso-Administrativo No.1692/2010, Ponente: Jose Antonio Gonzalez Saiz 931
   B) Sentencia del TSJ del País Vasco 495/2013, de 27 de septiembre, Recurso de Apelación No. 119/2012, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal 931
   C) Sentencia del TSJ del País Vasco 589/2013, de 30 de octubre, Recurso Contencioso-Administrativo Nº 1859/2011, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal 932
6. Problemas: 932
   A) Recogida Selectiva de Residuos Orgánicos 932
   B) La Avispa Asiática (Vespa Velutina) 932
   C) El Fracking 933
   D) Retos de la Industria del Medio Ambiente frente a la Crisis Económica 933
7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 934
8. Bibliografía 935
9. Agradecimientos 935

XXXV. PRINCIPADO DE ASTURIAS: EL ALCANCE DE LOS MOVIMIENTOS VECINALES 937
Por *María Rosario Alonso Ibáñez*

1. Trayectoria y valoración general 937
2. Legislación 939
   A) Medio rural 939
   B) Biodiversidad 940
   C) Sector público 941
   D) Litoral 942

Página

E) Espacios naturales 943
F) Gestión forestal 944
3. Organización administrativa 945
4. Ejecución 946
5. Jurisprudencia ambiental destacada 952
6. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 954
7. Lista de responsables de la política ambiental 959
8. Bibliografía 961

Presentación

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2014 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 49 profesores pertenecientes a 30 centros universitarios, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales de las comunidades autónomas en su contexto estatal, comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013[1]. Colaboran con el mismo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y el Centro Internacional de Derecho Ambiental, integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas. La Fundación Ecología y Desarrollo presta su apoyo para la organización material del Observatorio. En el proceso de elaboración de los trabajos del Observatorio se prevé la participación voluntaria de las Administraciones ambientales concernidas, que pueden designar corresponsales administrativos para colaborar con los autores.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2013, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2012 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

---

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

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: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

Alonso García, Mª Consuelo: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

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

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

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

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

Ballesteros Pinilla, Gabriel: Profesor del Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco

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

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

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

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

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

Escartín Escudé, Víctor: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

Esteve Pardo, José: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

Fernández Salmerón, Manuel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

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

Galán Vioqué, Roberto: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

García Álvarez, Gerardo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

García Ureta, Agustín: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

Garrido Cuenca, Nuria María: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

Gómez Puente, Marcos: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

González Ríos, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

Gutiérrez Llamas, Antonio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

Herráiz Serrano, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón.

Jiménez Jaén, Adolfo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Jordano Fraga. Jesús: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

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

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

López Ramón, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

Lozano Cutanda, Blanca: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco, sede de Vitoria.

Nieto Moreno, Juan Emilio: Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

Nogueira López, Alba: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela.

Ortega Álvarez, Luis: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

Ortega Bernardo, Julia: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

Parra Lucán, María Ángeles: Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

Pernas García, Juan José: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

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

Pont Castejón, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

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

Rosa Moreno, Juan: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

Santamaría Arinas, René Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

Sanz Larruga, Francisco Javier: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

Sanz Rubiales, Íñigo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

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

Tarrés Vives, Marc: Profesor Agregado de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

Trias Prats, Bartomeu: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares

Vadrí Fortuny, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

Valencia Martín, Germán: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

Vera Jurado, Diego: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

I

Introducción general: en la polémica del *fracking*

Fernando López Ramón

Sumario.–1. La limitada incorporación de los intereses ambientales en la política minera española.–2. Las carencias en el régimen jurídico del *fracking*.–3. Otros problemas; en especial, las minas de Almadén tras el Convenio de Minamata.

* * *

Entre los variados problemas ambientales que se plantean en los análisis del Observatorio este año, vamos a destacar los relacionados con la minería. Las actividades extractivas pueden determinar contaminaciones persistentes en el agua, el aire, el suelo, la fauna, la flora, el paisaje y los ecosistemas, determinando incluso riesgos sanitarios para la población humana a través de la cadena alimentaria. No es por tanto extraño que en los estudios se recojan normas, planes, sentencias o casos que ponen de relieve esa relación conflictiva entre los intereses mineros y los ambientales. Aquí vamos a dar cuenta del escaso alcance del proceso de renovación de la legislación minera española conforme a los intereses ambientales, cuyas carencias se ponen de relieve en la reciente polémica sobre el empleo de la agresiva técnica abreviadamente identificada en inglés como *fracking* y también en otros supuestos.

1. LA LIMITADA INCORPORACIÓN DE LOS INTERESES AMBIENTALES EN LA POLÍTICA MINERA ESPAÑOLA

La preocupación por los problemas ambientales no se introdujo en la legislación minera hasta la vigente Ley de Minas de 1973, donde cabe identificar en tal sentido elementos como los siguientes: a) la previsión de una reglamentación de las condiciones de protección del medio ambiente, "que serán imperativas en el aprovechamiento

de los recursos objeto de esta ley" (artículo 5.3); b) las diversas referencias, en el régimen de utilización de los diferentes recursos mineros, a las medidas de protección del medio ambiente que han de incluirse en la correspondiente autorización o concesión [artículos 17.2, 20.2.a), 32.2, 34.3, 66 y 69] y cuyo incumplimiento puede determinar, además de la imposición de sanciones pecuniarias, la suspensión de la actividad y la declaración de caducidad del correspondiente título minero; c) la potestad de imponer la explotación mediante cotos mineros cuando la falta de unidad en el aprovechamiento afecte negativamente al medio ambiente (artículo 110.1); y d) el sometimiento de las operaciones de preparación, concentración y beneficio de minerales a la cláusula de protección ambiental (artículo 112).

Esa importante incorporación de exigencias ambientales al texto legal ha tardado mucho, sin embargo, en empezar a impregnar las actuaciones de la Administración minera. Cabe así recordar que la aprobación de la Ley de Minas de 1973 coincidió temporalmente con una gran crisis energética a la que probablemente puede achacarse el inicial fracaso de las medidas de protección ambiental que hemos recordado. Por ello, en lugar del decreto determinando las condiciones de protección ambiental de los aprovechamientos mineros, se dictó la Ley de Fomento de la Minería de 1977, que, desplazando las preocupaciones ecológicas, dio mayor relevancia al abastecimiento de las materias primas minerales requeridas por la industria española.

La aprobación de la Constitución española, incluyendo un decidido compromiso general con la protección del medio ambiente (artículo 45), no determinó un cambio inmediato en el ámbito minero. La actitud contemporizadora frente a las exigencias de tutela ambiental se encontraba muy extendida en la sociedad y particularmente en la cultura jurídica. Así lo vendría a demostrar la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la época dando preferencia a los aprovechamientos mineros frente a la protección de la fauna (Sentencias de 19 junio 1979 y 29 mayo 1980), los intereses agrarios (Sentencia de 2 abril 1980) o en general los intereses ambientales, pues, como se decía en la Sentencia de 21 de octubre de 1983:

> "…la conservación del medio ambiente es por supuesto alegación insuficiente por sí sola para anular una concesión de explotación minera, puesto que la propia naturaleza de este tipo de trabajos necesariamente ha de implicar una alteración ecológica y modificaciones del entorno donde está situada la misma, cuya concesión cumple también las miras sociales de las necesidades colectivas satisfechas por la extracción de mineral."

Una de las primeras reacciones frente a tan débil consideración de las necesidades ambientales provino de Cataluña, donde se aprobó la Ley 12/1981 con la finalidad de proteger los espacios y recursos naturales alterados por actividades extractivas. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma fue en buena medida desestimado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, donde se sientan las bases conceptuales de la moderna implicación ambiental de la legislación minera:

> "El artículo 45 [de la Constitución] recoge la *preocupación ecológica* surgida en las últimas décadas en amplios sectores de la opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la 'utilización racional' de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico, y suponen, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente. Recuérdese también que la 'calidad de vida' que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo 'el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos' (artículo 130.1), deber al que hace referencia el artículo 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico." (FJ 2)

Casi al mismo tiempo, siguiendo la estela catalana, se aprobaba el Real Decreto 2994/1982, con normas para la restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas, y después el Real Decreto 116/1984 relativo específicamente a los planes de restauración en las explotaciones de carbón a cielo abierto. Ambas disposiciones están derogadas por el Real Decreto 975/2009 (modificado por Real Decreto 777/2012), que incorpora las obligaciones establecidas en la Directiva 2006/21/CE. Se trata de reaccionar, así, ante diversas catástrofes mineras como la de Aznalcóllar (1998), ordenando los planes de restauración y otras medidas para prevenir o reducir los efectos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana derivados de la gestión de residuos de industrias extractivas. La simultánea aprobación del plan de restauración minera, cuando sea exigible, es condición de validez de la correspondiente concesión de explotación del recurso (Sentencia del Tribunal Supremo 3356/1999, de 17 de mayo). También en línea con las nuevas exigencias de compatibilizar minería y medio ambiente, cabe destacar la aprobación por Galicia de la Ley de Ordenación de la Minería de 23 de mayo de 2008.

Por otra parte, como consecuencia asimismo del ingreso en la Comunidad Europea, se reguló el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que estaba llamado a desempeñar un importante papel en la materia (Real Decreto legislativo 1302/1986). No obstante, sólo tras sucesivas reformas de ese marco legal producidas como consecuencia de los impulsos de la Comunidad Europea (especialmente a partir de la Directiva 97/11/CE), ha podido llegarse a la vigente exigencia de observar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental dentro de los procedimientos de

autorización o concesión de las principales explotaciones mineras (Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental: anexo I, grupo 2; y anexo II, grupo 3).

No obstante, la frecuencia de problemas sobre los recursos naturales ligados a la minería quizá esté poniendo de relieve una limitada incorporación de los intereses ambientales en este ámbito. Vamos a verlo así reflejado en el caso del *fracking* y en algún otro supuesto.

2. LAS CARENCIAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL *FRACKING*

De Estados Unidos procede el empleo masivo de la técnica de la fracturación hidráulica de alto volumen (*fracking*), que inyecta en el subsuelo agua a presión mezclada con arena y sustancias químicas para extraer gas de esquisto y otros hidrocarburos. Los detractores denuncian principalmente la contaminación de las aguas subterráneas, el suelo y la atmósfera con graves riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Los defensores rechazan que los anteriores problemas puedan resultar significativos, siempre, al menos, que se adopten las precauciones adecuadas en la elección de los lugares y modos de explotación.

La polémica ha determinado una importante fractura política en el ámbito europeo, puesto que se constata tanto la prohibición de la técnica en Francia (Ley 2011-835, de 13 julio 2011) y Bulgaria (Resolución parlamentaria de 18 enero 2012, aunque en seguida suavizada por Resolución de 14 junio 2012), como la apuesta por la misma en Reino Unido, Hungría, Polonia o Estonia. Oportunamente, las carencias del marco jurídico aplicable en la Unión Europea y en España han sido objeto de un documentado y bien estructurado estudio de E. Moreu (*Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2012) cuyos planteamientos críticos nos sirven de precisa referencia, dado que nuestro objetivo se ciñe a actualizar algunos datos conforme a la información que proporcionan diversos autores de este Observatorio.

Un primer elemento para la reflexión viene dado por el hecho de que las instituciones de la Unión se están mostrando claramente favorables al *fracking*: así, el Parlamento Europeo destaca "los grandes beneficios potenciales de la producción de gas y petróleo de esquisto" (Resolución de 21 de noviembre de 2012); el Consejo Europeo resalta su importancia para "la diversificación del abastecimiento de energía" (Conclusiones de 22 de mayo de 2013); y finalmente la Comisión Europea pone de relieve "los nuevos retos y oportunidades potenciales" que derivan de su empleo (Comunicación COM2014, 23). En la última ocasión en la que formalmente la Comisión se ha pronunciado sobre la materia, estableciendo unos "principios mínimos" para el uso de esta técnica (Recomendación 2014/70/UE, de 22 de enero de 2014), llega a afirmar:

> "Con unas normas claras y transparentes se contribuiría también a disipar las dudas de la población y, quizás, la oposición al desarrollo del gas de esquisto." (Cdo. 9)

Es lo mismo que, como hemos visto en otras ocasiones, sucede en relación con la energía nuclear también en el ámbito de las instituciones de la Unión (OPAM, 2010 y 2012). La participación del público en relación con las cuestiones energéticas únicamente se desea y se promueve para legitimar decisiones previamente adoptadas. Ello podría ser debido a la influencia del "complejo energético-administrativo", expresión con la que, parafraseando a J.K. Galbraith por su conocida referencia al "complejo militar-industrial", designaríamos el conjunto de personas procedentes de la empresa y la burocracia que adopta las decisiones relacionadas con la energía.

En todo caso, la anterior constatación no debe llevarnos a privar de todo significado a los "principios mínimos" establecidos en la citada recomendación de la Comisión Europea de 2014. Conforme al Tratado de Funcionamiento de la UE, se trata de un acto jurídico no vinculante para los Estados miembros (artículo 288), cuya adopción por la Comisión depende de un fundamento específico en los tratados (artículo 292). Este último aspecto resulta omitido en la recomendación, pero probablemente pudiera encontrarse en los objetivos ambientales de la Unión [artículos 191 y especialmente 192.2.c) en relación con 194.2], habida cuenta de que las exigencias de la protección del medio ambiente han de integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión (artículo 11).

La recomendación deja a los Estados en libertad de permitir o prohibir el *fracking*, pues se dicta con la finalidad de "apoyar a los Estados miembros que deseen realizar actividades de exploración y producción de hidrocarburos mediante la fracturación hidráulica de alto volumen" (punto 1.1). Los principios que "se anima" a respetar por los Estados miembros, en realidad, tienen bien poco de principios, pues alcanzan un cierto grado de detalle y han de ser aplicados en un plazo de seis meses por los Estados que decidan utilizar la fracturación hidráulica. Además tienen carácter complementario de la legislación vigente de la Unión, que al menos comprende 17 directivas y reglamentos en materia de medio ambiente que se relacionan en la misma recomendación.

En todo caso, siguiendo la recomendación, los compromisos de los Estados miembros que permitan el *fracking* habrían de ser, entre otros, las siguientes: a) realización de una evaluación ambiental estratégica en relación con la completa actividad en el correspondiente territorio estatal; b) establecimiento de normas claras sobre restricciones como las relativas a zonas protegidas o a distancias y profundidades mínimas; c) coordinación de las condiciones y procedimientos correspondientes a las autorizaciones de exploración y producción; y d) adopción de medidas para garantizar la idoneidad de los emplazamientos, la evaluación de los riesgos, el diseño y construcción adecuadas de la instalación, y las características de las infraestructuras necesarias.

Bajo la óptica de los operadores también se diseñan, en la misma recomendación, compromisos como los siguientes: a) evaluación de impacto ambiental de cada proyecto incluyendo un estudio de referencia de la situación ambiental con especificaciones sobre variados extremos; b) cumplimiento de los requisitos operativos sobre la gestión, transporte, proceso de fracturación y otros extremos; c) observancia de

ciertas reglas de utilización de sustancias químicas y agua; y d) prestación de garantía financiera suficiente de las potenciales responsabilidades.

España ha de incluirse entre los Estados partidarios de aplicar la fracturación hidráulica de alto nivel, dado que la permite expresamente en la modificación de la Ley de Hidrocarburos de 1998 llevada a cabo por Ley 17/2013, de 29 octubre, sometiéndola a evaluación de impacto ambiental en la misma Ley y en la posterior Ley 21/2013, de 9 diciembre, de Evaluaciones Ambientales. Idéntico planteamiento parece ser seguido explícitamente por algunas Comunidades Autónomas, como las de País Vasco (Ley de 10 octubre 2013) y Castilla-La Mancha (al rechazar la iniciativa legislativa de seis Municipios prohibiendo el *fracking*). En cambio, otras Comunidades Autónomas han prohibido directamente el uso de la técnica en cuestión: Cantabria (Ley de 15 abril 2013), La Rioja (Ley de 21 junio 2013) y Navarra (Ley foral de 15 octubre 2013). Finalmente, en Cataluña se ha optado por la prohibición del uso de "la tecnología de la fractura hidráulica", pero sólo "cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o con relación a otros ámbitos competenciales de la Generalidad" (Ley de Medidas de 27 de enero de 2014: artículo 167, que modifica el artículo 47 el texto refundido de la Ley de Urbanismo de 2010).

El Estado se ha mostrado beligerante con las leyes autonómicas que prohíben el *fracking* por entender que afectan a materia de su competencia. En principio, tendríamos aquí enfrentadas, de una parte, las competencias del Estado relativas a "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", "legislación básica sobre protección del medio ambiente", "bases y coordinación general de la sanidad", y "bases del régimen minero y energético" (Constitución: artículo 149.1.13ª, 18ª, 23ª y 25ª), mientras que, de otra parte, las Comunidades Autónomas podrían esgrimir sus competencias sobre el desarrollo legislativo en esas mismas materias. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 24 junio 2014 al resolver, con una celeridad inusual, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley cántabra que prohibía el empleo de la técnica de fractura hidráulica. Merece la pena que, aun tratándose de una sentencia situada fuera de nuestro ámbito temporal, nos refiramos aquí a la misma evitando una excesiva fragmentación de los problemas.

La STC de 24 junio 2014 (ponente: A. Ollero) contiene una argumentación muy sencilla: a) considera que el título competencial prevalente es el relativo a la energía que, en combinación con el correspondiente a la actividad económica, permite al Estado dictar la legislación básica sobre el uso de la fractura hidráulica; b) analiza la modificación estatal de la Ley de Hidrocarburos y considera que cumple las exigencias formales y materiales para ser considerada como básica, habida cuenta de su rango jerárquico y de la trascendencia de su contenido; c) estima que el anterior régimen jurídico se completa por el sometimiento de los proyectos de uso de la técnica de fracturación hidráulica a evaluación de impacto ambiental, exigencia que el Estado ha podido imponer también con carácter básico conforme a sus competencias en materia

de medio ambiente; y d) esa combinación de la permisión de la técnica del *fracking* con la evaluación de impacto ambiental le permite llegar a la conclusión de que el Estado ha valorado adecuadamente las valores del desarrollo económico y la protección del medio ambiente e incluso la salud de las personas, habiendo de prevalecer tales valoraciones sobre las que puedan hacer las Comunidades Autónomas.

La sentencia cuenta con un voto particular de tres magistrados (F. Valdés, J.A. Xiol y A. Asúa) que comparten el fallo, pero reprochan a la mayoría del TC no haber seguido el enfoque consistente en ponderar los títulos competenciales del Estado y la Comunidad Autónoma en liza. Es ésta una idea que parece ciertamente interesante, pues nos lleva a aplicar la jurisprudencia constitucional relativa a las competencias concurrentes, que exigen el empleo de técnicas y cauces de cooperación y la necesidad de ponderar y respetar los diversos valores e intereses constitucionales concernidos. Lo que, en cambio, resulta sorprendente es que tal planteamiento lleve a los magistrados discrepantes a sostener que la Ley cántabra impugnada, al prohibir en todo caso la fractura hidráulica, no respeta el equilibrio entre valores propugnado en la jurisprudencia constitucional. ¿Eso significa que el mismo contenido de la Ley cántabra no hubiera podido ser adoptado por el legislador estatal?

Obsérvese que estamos aquí ante un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida, pues cuando la Comunidad Autónoma aprobó la prohibición el Estado no había regulado la fractura hidráulica ni en la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998 ni en ninguna otra norma. No hubiera podido argumentarse que, antes de la reforma de esta Ley, las bases consistían en la general libertad de explotación reconocida en la misma, pues era claro que estábamos ante un fenómeno nuevo que no fue contemplado en su día por el legislador básico estatal, sin que la ausencia de formalización de las bases por parte del Estado pudiera equivaler a imposibilidad de ejercicio de las competencias autonómicas. En consecuencia, la Ley de Cantabria controvertida parece haber regulado válidamente, cuando fue aprobada, una materia que encajaba dentro de sus competencias.

La inconstitucionalidad de la Ley autonómica sería pues sobrevenida, consecuencia de la posterior formalización de las bases estatales, posibilidad que encaja con el carácter variable o movible de éstas, que no han de ser consideradas como algo petrificado en el tiempo. Ahora bien, en materias concurrentes, de la misma manera que exigimos al legislador autonómico que tenga en cuenta los intereses atendidos por la legislación básica, hemos de exigir también al legislador estatal que pondere los valores atendidos desde la legislación autonómica. Máxime cuando se trata de una cuestión compleja y ampliamente controvertida como sucede en el caso, llegándose al extremo, como hemos visto, de que la Comisión de la Unión Europea haya considerado preciso aconsejar a los Estados miembros afrontarla siguiendo unos "principios mínimos". El Estado español no puede, en definitiva, prescindir por completo de la problemática del *fracking* ignorando la necesidad de un régimen especial que tenga en cuenta los efectos de la técnica sobre bienes constitucionales de primera magnitud como la salud humana y el medio ambiente (Constitución: artículos 43 y 45). O dicho

de otra manera, no puede imponer como normativa básica lo que sería un simple criterio gubernamental en relación con la materia.

En tal sentido, parece difícil concordar con el TC considerando que la sujeción a evaluación de impacto ambiental soluciona todos los problemas de conflicto entre bienes constitucionales. La evidencia de la laguna la proporciona la citada Recomendación de la Comisión Europea de 22 enero 2014, que el propio TC maneja en la sentencia que consideramos. En efecto, más allá de su carácter no obligatorio para los Estados miembros de la Unión Europea, ese acto jurídico pone de relieve la existencia de notables lagunas en el régimen del *fracking* establecido por el Estado español, pues no respeta ninguno de los "principios mínimos" allí previstos. Con independencia de que la completa inobservancia de tales directrices pudiera justificar que la Unión adoptara una disposición jurídicamente vinculante para los Estados, bajo la óptica interna tal constatación quizá debiera haber servido para poner de relieve la ausencia de una legislación estatal materialmente básica, dado que la existente no respeta unos criterios mínimos de ponderación entre los bienes constitucionales concernidos.

3. OTROS PROBLEMAS; EN ESPECIAL, LAS MINAS DE ALMADÉN TRAS EL CONVENIO DE MINAMATA

Sin perjuicio del protagonismo que cabe otorgar al *fracking*, no son infrecuentes, como hemos indicado, los casos tratados en este Observatorio que ponen de relieve la conflictividad entre la minería y el medio ambiente: a) en el ámbito latinoamericano se identifican diversas actuaciones tendentes a garantizar la conservación de la biodiversidad frente a determinadas actividades mineras, como la estrategia peruana contra la minería ilegal, la legislación uruguaya sobre la minería de gran porte o las reservas colombianas de recursos naturales donde se excluye la minería; b) en Andalucía resurge el caso de Aznalcóllar, pero no ya en relación con la compleja litigiosidad derivada del desastre, sino al optar el ejecutivo autonómico por la reapertura de la explotación minera con convincentes argumentos (exposición de motivos del Decreto-ley de 7 diciembre 2013), que, tras superar algunas tensiones, finalmente han determinado la colaboración del Estado (Real Decreto-ley de 11 abril 2014); c) desde Aragón se expone el caso de la mina de magnesita a cielo abierto situada en Borobia (Soria), cuya evaluación de impacto ambiental por las autoridades de Castilla y León, al parecer, no tuvo en cuenta la posible incidencia negativa en los acuíferos que dan nacimiento a cuatro afluentes del río Jalón que discurren por la vecina Comunidad Autónoma de Aragón; y d) en Galicia se refiere la paralización del proyecto de mina de oro a cielo abierto con uso de cianuro en Corcoesto tras una evaluación de impacto ambiental positiva pero polémica, al situarse la explotación en los lindes de un Lugar de Interés Comunitario.

Una novedad importante, a la que podemos prestar particular atención, viene dada por la reciente firma del tratado internacional que pretende regular la extinción de los procesos de alumbramiento, explotación y aprovechamiento del mercurio. Con fecha

10 de octubre de 2013, casi un centenar de Estados firmó el Convenio de Minamata sobre el mercurio. Parece justo que esta pequeña ciudad japonesa identifique al tratado internacional, dado que hasta ahora su nombre se asociaba al de la terrible enfermedad detectada en 1956, que derivaba del envenenamiento de la población por el consumo de pescado y marisco altamente contaminados con los vertidos de mercurio de la empresa petroquímica Chisso Corporation.

El contenido de la nueva norma internacional resulta muy directo, pues se comienza estableciendo que "ninguna parte permitirá la extracción primaria de mercurio que no se estuviera realizando en su territorio" (artículo 3.3), previéndose a continuación un período de 15 años para poner fin a las actividades extractivas del mineral (artículo 3.4). Se incluye en todo caso la inmediata prohibición general de exportar mercurio sin cumplir con las condiciones normativas que, en función de los diferentes supuestos, afectan al consentimiento del Estado importador, al uso lícito del mercurio, a su almacenamiento adecuado y a las garantías de protección de la salud humana y el medio ambiente (artículo 3.6). Finalmente, en diversos horizontes temporales cuyo punto de referencia más común es el año 2020 (anexos A y B), se adoptan las prohibiciones de fabricar, importar y exportar determinados productos con mercurio añadido (artículo 4.1), y también la de usar mercurio en una serie de procesos de fabricación (artículo 5.2).

Se trata, en definitiva, de eliminar progresivamente el empleo del mercurio en los procesos industriales, desde la extracción del mineral hasta su eliminación final. La operación cuenta con el pleno aval científico de la Organización Mundial de la Salud y ha podido llevarse a cabo gracias al impulso del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nada que objetar ni al objetivo previsto ni al método establecido. Cabe incluso pensar que la rápida ratificación del Convenio de Minamata por Estados Unidos animará a otros países a seguir la misma vía que permita su entrada en vigor.

Bajo la perspectiva española, el convenio es de una gran trascendencia, dado que las minas de Almadén nos sitúan a la cabeza mundial en las reservas de mercurio. Sin embargo, se trata de una explotación paralizada desde el año 2003 por problemas económicos derivados del bajo precio de este mineral; en consecuencia, bajo la óptica de Minamata y su prohibición general de nuevas explotaciones, la reapertura ya no sería posible. Para ello ciertamente es preciso que España ratifique el convenio internacional que nos ocupa, siendo conveniente además que lo haga con diligencia y asumiendo un cierto protagonismo internacional. La inclusión de las minas de Almadén en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en el año 2012 parece ayudar en tal sentido, así como la genérica integración de todos los recursos mineros en el dominio público y en este caso la reserva al Estado de la explotación: así, la titularidad pública del recurso y de su aprovechamiento, que en otro tiempo sirvió para proporcionar importantes ingresos al Erario público (y también a algunos banqueros), podría ahora ser útilmente empleada para cumplir inmediata y ejemplarmente con las prohibiciones de Minamata.

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

II

Hacia la progresiva eliminación del mercurio: adopción del convenio de minamata

Blanca Lozano Cutanda
Alejandro Lago Candeira

Sumario.I.- Trayectoria y valoración general.–II.- Legislación: tratados más significativos por materias.–*1.- Participación ambiental (tratado de aarhus).–2.- Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad.*–2.1.- Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991).–2.2.- Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971).–2.3.- Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972).–2.4.- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973.–2.5.- Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979).–2.6.- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992).–2.7.- Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001).–2.8.- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994).–2.9.- Convenio Europeo del Paisaje (2000).–2.10.- Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés).–*3.- Protección del medio ambiente marino.*–3.1.- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS).–3.2.- Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78).–3.3.- Acuerdos Regionales de especial relevancia para España.–a) Convenio de Barcelona.–b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR).–3.4.- Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS (Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua).–*4.- Calidad del aire y protección atmosférica.*–4.1.- Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP).–4.2.- Protocolo de Montreal (OZONO).–*5.- Cambio climático: el informe ipcc 2013 y los (escasos) avances hacia un pacto mundial de reducción de emisiones.–6.- Sustancias químicas y residuos peligrosos.*–6.1.- Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989).–6.2.- Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998).–6.3.- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001).–6.4.- Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio (Convenio de Minamata).–III.- Organización: análisis de las principales novedades (el pnuma).–*1.- Consejo de administración del programa de las naciones unidas*

para el medio ambiente (pnuma).–IV.- Ejecución: presupuestos, planes y políticas.–V.- Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales.–VI.- Doctrina: principales aportaciones

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Este año 2013 aparece marcado en el ámbito del Derecho internacional ambiental por la adopción de un nuevo instrumento internacional: el Convenio de Minamata sobre Mercurio. Este convenio viene a cerrar con éxito el proceso negociador iniciado en el año 2009 por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual encargó a un Comité Negociador Intergubernamental llevar a cabo las negociaciones de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio. Este Comité consiguió en período de poco más de 3 años y 5 reuniones concluir con éxito la negociación de este instrumento jurídico internacional. La Conferencia Ministerial de Minamata abrió en octubre de 2013 a la firma este instrumento internacional que ya cuenta con 92 firmas y 1 (sorprendente) ratificación (Estados Unidos). Es un acuerdo destacable puesto que, tal y como certificó durante el proceso la Organización Mundial sobre la Salud (OMS), no se pueden establecer niveles seguros de mercurio para la salud humana o el medio ambiente. El convenio se ocupa de todo el ciclo de vida del mercurio: desde su extracción hasta su eliminación final como desecho. Un paso importante para la eliminación progresiva de esta sustancia tan contaminante y con impactos tan severos sobre la salud humana y el medio ambiente.

En este 2013 la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) celebró su 40 aniversario, lo que la convierte, junto con el Convenio de Ramsar, en el más longevo de los acuerdos multilaterales ambientales modernos. Pese a su edad el convenio ha demostrado estar en plena forma y seguir siendo extremadamente operativo y resolutivo a la hora de incluir nuevas especies en sus apéndices. Esa juventud se la otorga su estructura y carácter complementario a otros convenios, pero sin duda buena parte de su éxito se debe a su extremadamente operativo sistema de votación, el cual marca la diferencia de la convención frente a la limitadísima operatividad que ofrece el consenso como regla exclusiva en la toma de decisiones como le ocurre a la mayoría de los convenios post-Río 92.

Otro aniversario importante que se celebró en el 2013 fue el del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 (LRTAP), el cual entró en vigor en 1983 y por tanto cumplía 30 años. Este también ha demostrado

su operatividad y eficacia a través de los años con la ampliación progresiva de las sustancias y con los efectos tan significativos que ha tenido en la reducción de emisiones sobre dichas sustancias.

En la lucha contra el cambio climático, el acontecimiento internacional más importante del 2013 ha sido la presentación del informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) titulado "Cambio Climático 2013: La Base Científica Física", que ha aportado nuevos datos que vienen a confirmar el origen antropogénico y la gravedad del calentamiento de la Tierra. Los resultados de la Conferencia de las Partes del Convenio de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tuvo lugar en de noviembre de 2013 en Varsovia (COP 19), fueron decepcionantes, y su mayor logro fue establecer el calendario de presentación de las contribuciones de las partes para reducir o limitar las emisiones de GEI en el pacto global sobre cambio climático que se pretende adoptar en la COP de París en 2015.

En relación, por último, al papel que juega España en los convenios ambientales hay que destacar con notable preocupación como España está desapareciendo de forma rápida de muchos foros en los que durante años ha tenido un destacado papel. Muchos pondrán pensar que esto es lógico puesto que España se encuentra en un momento muy difícil de recesión económica. Sin embargo, lo que aquí se pone de manifiesto va más allá de los lógicos ajustes presupuestarios y de prioridades del ministerio y hace referencia a una sensación de verdadero abandono, una total falta de ambición política de nuestro país en cuanto a los temas internacionales de protección del medio ambiente y de desarrollo sostenible. Si la política ambiental ha pasado a un cuarto plano en el ámbito nacional, la de los temas internacionales parece haber desaparecido totalmente. La presencia internacional no se gana de un día para otro, pero sí que se pierde rápidamente y o bien España da un importante cambio de rumbo y recupera la ambición política claramente perdida en estos temas en los últimos dos años o será terreno definitivamente perdido. Todo ello está conllevando la pérdida de la marca España en temas en los que nuestro país o bien era referencia o tenía una gran reputación y está produciendo otro efecto indirecto más grave e inadvertido: la pérdida de los expertos y negociadores de esos temas.

II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS

1. Participación ambiental (tratado de aarhus)

La cuarta reunión de las Partes (MOP-4) del Tratado de Aarhus tuvo lugar en junio de 2011 por lo que la siguiente reunión no tendrá lugar hasta el año 2014. Por tanto, en el año 2013 el Convenio ha mantenido su intensa actividad intersesional, en particular en lo concerniente al Comité de Cumplimiento.

2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad

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

La trigésimo sexta Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 20 al 29 de mayo de 2013 en Bruselas (Bélgica) junto con la décimosexta reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Durante esta reunión se han aprobado veintiuna Medidas (relativas todas ellas a planes revisados de gestión de distintas áreas protegidas y a los lugares y monumentos histórica de la Antártida), siete Decisiones (entre las que destaca el programa plurianual de trabajo del Tratado) y seis Resoluciones. Entre las resoluciones destaca por su importancia el Manual Antártico de limpieza y restauración, el cual intenta homogeneizar estos procedimientos y que no difieran completamente dependiendo del país y sirve para que las Partes cumplan con las obligaciones previstas en el artículo 1(5) del Anexo III del Protocolo de Protección Ambiental, que hace referencia a la obligación de las Partes de limpiar/restaurar los lugares utilizados como vertederos o incluso antiguas instalaciones. Con ello se pretende reducir el riesgo que puede producir este tipo de contaminación, así como de los derrames de combustible, en el ecosistema antártico. El manual sugiere una planificación de las actividades con un diagnóstico de los lugares y el establecimiento de prioridades conforme a la situación y al riesgo que los mismos comporten. Los principios que se establecen son los siguientes: 1- gestión de la información; 2- caracterización y evaluación del lugar; 3- evaluación del riesgo ambiental; 4- establecimiento de objetivos de calidad ambiental de la limpieza; 5- consideración de las opciones de limpieza; 6- acciones de limpieza; 7- seguimiento y evaluación.

El resto de resoluciones abordan la seguridad aérea en la Antártida, la mejora de la colaboración en la búsqueda y el rescate, la cooperación en proyectos culturales sobre la Antártida y la bioprospección.

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

La undécima Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar tuvo lugar en julio de 2012, por lo que en el año 2013 el Convenio mantuvo su actividad intersesional de cara a preparar la siguiente Conferencia de las Partes, la cual tendrá lugar previsiblemente en el año 2015.

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

La trigésimo séptima sesión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar en Phnom Penh and Siem Reap-Angkor (Camboya) del 16 al 27 de junio de 2013.

Durante esta reunión se decidió incluir 19 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales catorce tienen carácter cultural y cinco de carácter natural.

En la parte relativa al patrimonio mundial en peligro el Comité tuvo que añadir a la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro en 2013 todos los lugares que se encuentran en Siria (las ciudades antiguas de Alepo, Bosra, Damasco, y los pueblos del norte de Siria, así como Crac des Chevaliers y Qal'at Salah El-Din y el lugar de Palmyra), manifestando su preocupación por la prolongada situación de guerra civil y el tremendo impacto que la misma está teniendo en la población y sociedad siria y en su rico patrimonio cultural. Estas incorporaciones elevan a 44 los lugares que forman parte de esta Lista de Patrimonio Mundial en Peligro.

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

La COP-16 de la Convención tuvo lugar en Bangkok (Tailandia) del 3 al 14 de marzo de 2013. Esta COP fue especialmente significativa al celebrarse el 40 aniversario de la Convención, una de las más antiguas y efectivas en el campo ambiental. Durante esta COP se abordaron numerosas cuestiones, algunas de ellas complejas por su propia naturaleza política. En muchas de ellas no se alcanzó un acuerdo, pero lo que sin duda ha salido reforzado en un aniversario tan importante como este para la Convención es el compromiso y el consenso de los Estados Parte de reforzar las acciones contra el comercio ilegal de especies, del que ya se empieza a hablar de él como un crimen internacional. Esto no es de extrañar teniendo en cuenta que en volumen económico el comercio internacional de especies es el cuarto comercio global ilegal del mundo, solo por detrás de las drogas, las falsificaciones y el tráfico ilegal de personas. La reunión se refirió por tanto a esta cuestión como una creciente amenaza global la cual requiere de acciones concertadas en el ámbito internacional, como puede ser el Consorcio Internacional para Combatir los Crímenes contra la Vida Silvestre (ICCWC).

Una de las mayores limitaciones que tienen buena parte de los convenios multilaterales de medio ambiente es que la toma de decisiones está condicionada exclusivamente al consenso, lo que en términos prácticos supone que ninguna Parte se oponga formalmente a la adopción de una decisión. Si CITES se ha convertido en estos 40 años en uno de los convenios más efectivos a nivel internacional en materia de medio ambiente es justamente por su ágil sistema de votación en la toma de decisiones y en esa combinación de que sus Apéndices se entiendan como parte del Convenio y que al mismo tiempo los mismos puedan ser modificados en cada Conferencia de las Partes. Obviamente si el mecanismo para introducir una especie en los Apéndices fuese exclusivamente el consenso CITES no tendría ningún tipo de operatividad, hubiera pasado a ser irrelevante hace años. Sin embargo, en CITES se puede votar y se vota en todas las Conferencias de las Partes, sobre todo a la hora de introducir o sacar especies de los distintos Apéndices. Las votaciones no están exentas de problemas en los convenios ambientales puesto que siempre que se trata de la gestión de recursos naturales éstos están sujetos a importantes intereses económicos y comerciales. Durante esta COP buena parte de las discusiones giraron en torno a si las votaciones relacionadas con la introducción de

especies en los apéndices deberían ser secretas. El argumento es que muchos países en vías de desarrollo podían estar recibiendo presión por parte de sus donantes a la hora de tomar ciertas decisiones y, por tanto, el carácter secreto de la votación podía facilitar la "independencia" del voto. La cruz de este tipo de procedimientos es que tal vez fuera más fácil para esos intereses económicos proceder de esta manera puesto que ya no habría que "comprar" la voluntad de un país sino que sería suficiente con "comprar" la voluntad del delegado que representa al país. En definitiva, lo que se podría ganar por un lado con la independencia del voto se podría fácilmente perder por esa pérdida de control y de rendición de cuentas de los delegados frente a su propio país. Finalmente la decisión de proceder en ciertas votaciones mediante voto secreto provocó que algunos países tuvieran que intervenir con anterioridad a cada votación para manifestar la dirección de su voto, lo cual en parte demuestra la necesidad de dejar claro públicamente la dirección de un país pero al mismo tiempo podría dejar sin sentido el objetivo a proteger con la votación secreta.

La solidez del sistema CITES ha quedado nuevamente de manifiesto con la introducción de 55 nuevas especies en los Apéndices, lo cual es especialmente significativo en relación a la introducción de numerosas especies marinas con valor comercial, como ha sido el caso de diferentes especies de tiburones o el pez manta. Estas incorporaciones han reavivado el constante debate sobre la gobernanza global de estos convenios, si verdaderamente es CITES el mejor posicionado para llevar a cabo la gestión de estas especies o si bien deben ser, en este caso concreto, las Organizaciones Regionales de Pesca las que se ocupen de la misma. Hay que apuntar que este debate es igual de interesado que de estéril. Nadie cuestiona que estas especies deben estar gestionadas por las organizaciones regionales de pesca, pero, lo que no puede ser, es que todo quede a la suerte de dicha gestión y por tanto cuando se verifica que la especie sigue sin recuperarse hay que adoptar medidas más drásticas y ahí es donde CITES juega un importante papel al regular no su gestión, sino su comercio, algo bastante más objetivo. Por tanto CITES tiene un carácter complementario al de otros convenios que debe ser utilizado siempre que sea necesario, lo cual debería servir de revulsivo para que las organizaciones que se ocupan de la gestión de la especie adopten medidas más eficaces para evitar la situación de amenaza en la que haya podido entrar. CITES, además, ha sabido entender dicho papel y en estos últimos años ha reforzado los vínculos con numerosos convenios ambientales, como pueden ser la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO), con el Convenio sobre Diversidad Biológica o con la Organización Mundial de la Alimentación y la Agricultura (FAO.

La próxima COP tendrá lugar en el año 2016 en Sudáfrica.

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

En el año 2013 el Comité Permanente del Convenio decidió que la undécima Conferencia de las Partes (COP-11) tendrá lugar en Guayaquil (Ecuador) en noviembre

de 2014. Durante este 2013 el Convenio ha mantenido su actividad intersesional en preparación de la próxima COP del 2014.

2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

La undécima Conferencia de las Partes (COP-11) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) tuvo lugar en octubre de 2012, por lo que el Convenio en este año 2013 mantuvo su actividad intersesional en preparación de la próxima Conferencia de las Partes, la cual está previsto tenga lugar en Pyeongchang (Corea del Sur) del 6 al 17 de octubre de 2014. Se espera igualmente que durante la misma tenga lugar la primera Reunión de las Partes del Protocolo de Nagoya, siempre que el mismo entre en vigor a través de las 50 ratificaciones mínimas que requiere y que en el año 2013 se situaron en 26. La adopción del reglamento de aplicación del Protocolo en la Unión Europea, prevista para el primer semestre de 2014, debería facilitar la ratificación por parte tanto de la Unión Europea como de sus Estados miembros, los cuales por el momento no han ratificado dicho instrumento, lo cual podría animar esa entrada en vigor del Protocolo de Nagoya.

Con la puesta en marcha de IPBES destaca el nuevo formato que ha seguido el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico el cual intenta asumir los cambios en el ámbito internacional dándole un perfil más técnico y científico y menos político, con intercambio real de impresiones y discusiones técnicas sobre las cuales elaborar una serie de recomendaciones a evaluar posteriormente por la Conferencia de las Partes.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte, ha mantenido en 2013 su actividad intersesional en preparación de su séptima Reunión de las Partes, la cual tendrá lugar la semana anterior a la COP-12 del CDB en Pyeongchang (Corea del Sur).

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

La quinta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en Mascate (Omán), del 24 al 28 de septiembre de 2013.

Este Tratado Internacional aplica los mismos principios y objetivos básicos que el Convenio sobre Diversidad Biológica pero sobre un ámbito muy específico que es la agrobiodiversidad y los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. El mismo establece un sistema especial de acceso a los recursos genéticos y reparto justo y equitativo de los beneficios, que es el llamado Sistema Multilateral cuya principal característica es el acceso facilitado a los recursos genéticos que forman parte de este sistema en aras de asegurar la seguridad alimentaria en el mundo. El acceso al Sistema Multilateral y el consecuente reparto de beneficios se lleva cabo mediante el Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material, documento aprobado por la primera reunión del Órgano Rector.

La cuestión del escaso éxito de los mecanismos y modalidades de pago previstas en el Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material del Sistema Multilateral del Tratado ha sido objeto de discusión durante esta quinta Reunión del Órgano Rector del Tratado Internacional, el cual ha decidido crear un grupo de trabajo intersesional *ad hoc* encargado de ampliar la distribución de los beneficios y el alcance del Sistema Multilateral. Los términos de referencia de este grupo de trabajo hacen especial mención al desarrollo de un abanico de medidas que aumenten los pagos y contribuciones por parte de los usuarios al Fondo de reparto de beneficios de una forma más sostenible, predecible y estable en el largo plazo. De los avances y propuestas de dicho grupo de trabajo puede depender, en buena medida, el propio futuro del Tratado Internacional y de sus mecanismos, puesto que la entrada en vigor del Protocolo de Nagoya podría acelerar ciertos procesos en el ámbito nacional de los países Parte con repercusiones en el ámbito internacional, las cuales pueden de hecho consolidar el papel del Tratado. Un ejemplo es la posible ampliación de la lista de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura del Anexo I, algo hasta hace bien poco considerado como impensable y que se podría llevar a cabo en próximas reuniones del Órgano Rector.

La sexta reunión del Órgano Rector del Tratado se celebrará en Roma en 2015.

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

La Convención celebró su undécima Conferencia de las Partes (COP-11) en Windhoek (Namibia) del 16 al 27 de septiembre de 2013. Entre las 41 decisiones que la COP-11 adoptó llama la atención la creación de una plataforma o interfaz científico-normativa para mejorar el papel del convenio como la autoridad global sobre desertificación, degradación de suelos y sequías y gestión sostenible del suelo. La COP adoptó esta interfaz aunque su forma y procedimientos deberán ser aprobados por la COP-13. No existió por tanto acuerdo en cuanto a la forma de esta interfaz, más allá de la idea de mejorar la información científica disponible y el impacto que la misma debe tener a la hora de desarrollar normas y políticas.

Otros elementos destacados fueron la revisión de la implementación y la estrategia de comunicación del convenio o el enfoque participativo y de abajo hacia arriba en el desarrollo de instrumentos y políticas relacionadas con la desertificación y la gestión sostenible del suelo.

El convenio también se encuentra preparando una estrategia de implementación que lo refuerce y cuyo análisis y desarrollo prevé abordar de forma completa durante la siguiente COP.

2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000)

En el año 2013 el convenio mantuvo su decimotercer taller anual, el cual tuvo lugar en Cetinje (Montenegro) los días 2 y 3 de octubre. El lema de este taller fue

"Territorios del futuro, identificación y evaluación del paisaje: un ejercicio en democracia", el cual ya destaca el punto principal de reflexión del mismo: los instrumentos participativos en la elaboración de las políticas e instrumentos del paisaje y en su valoración, en definitiva la aplicación de los artículos 5.c) y 6 del convenio.

Durante este año Suiza ha pasado a formar Parte del convenio por lo que se eleva a 38 los países que son Parte del mismo.

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

En 2013 finalmente comenzó la andadura oficial de IPBES, manteniendo dos reuniones de su sesión plenaria (enero y diciembre de 2013) y varias sesiones de su grupo multidisciplinar de expertos (MEP).

La primera de sus sesiones plenarias tuvo lugar en Bonn, Alemania, del 21al 26 de enero de 2013. Las tres cuestiones básicas que se abordaron en esta primera sesión fueron básicamente institucionales, destacando el procedimiento para la recepción de peticiones por parte de la plataforma, los arreglos institucionales y administrativos y por último la conexión con el sistema de Naciones Unidas.

Esta primera reunión sirvió para elegir a los miembros tanto del Bureau de la plataforma (10, 2 por región de Naciones Unidas) como del grupo multidisciplinar de expertos (MEP, de sus siglas en inglés *Multidisciplinary Expert Panel*) (25, 5 por región de Naciones Unidas). España no ha realizado nominaciones ni al Bureau, lo cual es coherente con el importante retroceso político de la cuestión ambiental y en particular de la biodiversidad a nivel internacional operada en nuestro país, ni al MEP, lo cual ya es un poco más grave puesto que es consecuencia de la anterior, del desinterés político por articular la presencia de nuestro país en esta plataforma, y porque no refleja en absoluto el buen nivel de expertos de los que España dispone a nivel científico-técnico en las distintas disciplinas de las que se compone el grupo multidisciplinar de expertos (MEP). El trabajo del MEP en esta primera etapa se centrará sobre todo en la determinación del primer programa de trabajo de la plataforma para el período 2014-2018.

Durante esta reunión se decidió que IPBES sólo recibiría peticiones de trabajos de los gobiernos y de los acuerdos ambientales multilaterales y que otros interesados podrán realizar sugerencias, pero no peticiones o encargos formales.

Igualmente se adoptó el camino para el desarrollo y configuración del primer plan de trabajo de la plataforma e igualmente la estructura y fórmulas de trabajo de la secretaría de la plataforma. Una cuestión sin precedentes y que parece que va a quedar enquistada desde su inicio es la participación de las organizaciones regionales de integración económica, como lo es la Unión Europea, como meros observadores y no como miembros de pleno derecho de la plataforma. Todos los convenios ambientales prevén desde hace muchos años esta participación como miembro de la UE, lo cual reconoce y facilita a ni-

vel internacional la participación y toma de decisiones de una región como lo es Europa, pero en este caso la presencia de Estados Unidos está impidiendo por otros motivos su participación, cuestión que si ya no se ha resuelto en origen quedará, como muchas otras cosas en otros convenios ambientales, enquistada y sin solución por muchos años. Esta es una de esas cuestiones políticas realmente inexplicables en el ámbito internacional, salvo por los famosos *trade-offs*, el ver como uno de los principales impulsores de esta plataforma finalmente se queda apartado de la misma. También es, sin embargo, un importante toque de atención para tener en cuenta que en esta plataforma se van a tomar y manejar muchos de las cuestiones científico técnicas de biodiversidad y quedarse al margen de este circuito, como lo está España en este momento, puede relegar a un segundo plano en un futuro a nuestros científicos en este campo, sobre todo teniendo en cuenta que el objetivo de esta plataforma es dar peso a nivel global a las cuestiones relacionadas con la biodiversidad. Hay que destacar en ese sentido que el enfoque de IPBES es más amplio que el de la plataforma en la que se inspira, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) al integrar en la misma la creación de capacidades científicas y técnicas e integrando diferentes áreas de conocimiento.

En relación con la conexión y relación con el sistema de Naciones Unidas esta cuestión no quedó completamente resuelta, simplemente se confirmó la relación más cercana en la gestión administrativa con el PNUMA, pero sin determinar cómo el resto de agencias implicadas van a aportar al trabajo diario de la plataforma.

La segunda sesión plenaria de IPBES tuvo lugar del 9 al 14 de diciembre en Antalya (Turquía). En esta reunión se trataba de dar vida ya no operacional como fue el caso de IPBES-1 sino sustantiva a la plataforma. En su agenda estaba el borrador del programa de trabajo y el marco conceptual, la estrategia de participación de los interesados, reglas de procedimiento y la difícil cuestión del presupuesto. Con todo ello se buscaba tener el paquete inicial que permitiera comenzar el trabajo sustantivo de la plataforma.

En su programa inicial de trabajo para el período 2014-2018 la plataforma ha tenido que realizar un complejo equilibrio entre unos objetivos ambiciosos a largo plazo y la necesidad de demostrar con hechos en poco tiempo el valor añadido de la plataforma. Esto se consiguió a través de los conocidos como "vías rápidas" (fast tracks) de evaluación, colocando en esta vía una evaluación sobre polinización y polinizadores asociados con la producción de alimentos.

Otro aspecto destacado de IPBES frente a otras plataformas como el IPCC es el carácter integrador de otros interesados y de otro tipo de conocimientos, como pueden ser los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales. Los debates sobre esta cuestión no concluyeron en esta sesión y serán llevados a la siguiente sesión para la finalización de su debate.

Otra cuestión importante para el éxito de IPBES es la de su capacidad técnica y presupuestaria. El coste de implementación del programa de trabajo aprobado se estima en unos 43,5 millones de dólares, mientras que las aportaciones (hay que re-

cordar que es un mecanismo financiado a través de las contribuciones voluntarias de los países que forman Parte de la plataforma) por el momento son de 25,4 millones. Por tanto, aunque IPBES ha establecido sus bases estructurales y sustantivas, algunos de los riesgos en ambos campos todavía no están definitivamente resueltos y por tanto la evolución de las siguientes reuniones será crucial.

La tercera sesión de IPBES tendrá lugar en Bonn, Alemania, sede de la plataforma, en una fecha por determinar en 2014.

3. Protección del medio ambiente marino

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

La Asamblea General de Naciones Unidas nuevamente recoge en varias resoluciones los avances llevados a cabo en su seno en el año 2013:

a) Resolución A/RES/68/70 relativa a los océanos y el derecho del mar.

b) Resolución A/RES/68/71 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.

c) Resolución A/RES/68/208 relativa a medidas de cooperación para evaluar y aumentar la conciencia sobre los efectos ambientales relacionados con los residuos originados por la munición vertida al mar.

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

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino de MARPOL mantuvo su sexagésimo quinta reunión del 13 al 17 de mayo de 2013. El Comité mantiene una intensa línea de trabajo en la reducción del impacto del sector de transporte marítimo en la contaminación de gases de efecto invernadero, por lo que sigue trabajando en el desarrollo de medidas de mejora de la eficiencia energética de los barcos y reducción del consumo de combustible. En esa línea el Comité aprobó los términos de referencia para llevar a cabo un estudio que actualice las cifras de gases de efecto invernadero que produce el sector (las anteriores datan del año 2009) y una resolución sobre la promoción de la cooperación técnica y la transferencia de tecnología para la mejora de la eficiencia energética en los barcos, por lo que se prevé otorgar asistencia técnica en este campo a aquellos países en vías de desarrollo que lo soliciten. El Comité continuó discutiendo numerosos puntos relacionados con el índice de diseño de eficiencia energética y sobre el desarrollo del mismo. La mayoría de estas medidas deberán seguir debatiéndose en la siguiente reunión del Comité.

El Comité propuso un borrador de resolución a la Asamblea de la Organización Marítima Internacional (OMI) en relación con la entrada en vigor de distinta normativa técnica sobre la Convención sobre aguas de lastre, cuya interpretación podrían estar demorando la entrada en vigor de la propia convención.

En esta reunión el Comité igualmente revisó o inició la revisión de varias directrices de implementación, como por ejemplo el de los anexos V y VI de MARPOL.

3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La décimo octava reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar del 3 al 6 de diciembre de 2013 en Estambul (Turquía). La discusión de la efectividad de las estrategias para la gestión de las distintas presiones sobre el medio ambiente mediterráneo que se ejercen desde las poblaciones urbanas costeras fue el punto central de esta reunión. Durante la misma se han firmado dos Memoranda de Entendimiento. El primero con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para colaborar de forma más estrecha en temas de la conservación de los ecosistemas costeros y marinos y la utilización sostenible de los recursos vivos marinos en la región del Mediterráneo de una manera más eficiente. El segundo con la Unión para el Mediterráneo para fomentar la prevención y el control de la contaminación de las costas mediterráneas y sus aguas marinas y para proteger la biodiversidad y los ecosistemas y la gestión integral de zonas costeras.[1]

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 24 al 28 de junio de 2013 en Gotemburgo (Suecia). El trabajo de la Comisión durante esta sesión se centró casi exclusivamente en la estructuración del trabajo de sus distintos comités para el período 2013-2014, lo cual llevó a cabo a través de la aprobación de sus respectivos planes de trabajo.

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

La quinta Reunión de las Partes del Acuerdo ACCOBAMS tuvo lugar del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Tánger (Marruecos). Durante la misma se aprobaron un total de 19 resoluciones, entre las que se incluye el programa de trabajo del Acuerdo para el período 2014-2016 y resto de acuerdos presupuestarios y administrativos

1. En el momento de cierre de esta publicación no estaban disponibles a través de la secretaría del convenio las decisiones adoptadas, por lo que en este caso no se incorpora su análisis.

para dicho periodo. En la parte más sustantiva se reiteró la conducción del estudio comprehensivo de la estimación de la población de cetáceos y su distribución en la zona ACCOBAMS, más conocido como *ACCOBAMS Survey Initiative*, en el cual España parece estar teniendo un importante papel. En relación a la actividad comercial y recreativa de avistamiento de cetáceos (*whale watching*) el acuerdo sigue trabajando en mejorar estas actividades y en cierta medida estandarizar las mejores prácticas y a intentar que la información recogida por estos barcos también esté disponible en los sistemas nacionales y del acuerdo. Para ello ha creado un logo y busca desarrollar un certificado nacional de *high quality whale watching*.

El acuerdo ha iniciado los trabajos para el desarrollo de un plan de conservación del rorcual común y ha adoptado medidas en relación a la conservación del zifio o ballenato de Cuvier y sobre los delfines de nariz de botella, en este último caso en el Mar Negro. Hay que destacar igualmente por su importancia las resoluciones relativas a las colisiones de barcos con cetáceos y a la cuestión del ruido antropogénico.

4. Calidad del aire y protección atmosférica

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

En el año 2013 el convenio celebró su trigésimo aniversario desde su entrada en vigor en el año 1983. Este convenio, que cuenta actualmente con 51 Partes, está bajo el paraguas de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (UNECE), la cual cubre tanto Europa como Norteamérica. El convenio es un referente a nivel internacional no sólo por tratarse del primer convenio ambiental regional en materia de contaminación atmosférica transfronteriza, sino por la constante ampliación de su ámbito a otras sustancias a través de sus numerosos protocolos. Prueba de su efectividad son sus cifras de reducción de los numerosos contaminantes. Así, por ejemplo, en el período 1990-2006 el nivel de SO2 se ha reducido en un 70% en la Unión Europea; la reducción de los niveles de NOx ha sido del 35 %; la del amoníaco (NH3) del 20%; y los de los compuestos orgánicos volátiles distintos del metano un 41%.

En el año 2013 el Órgano Ejecutivo del convenio mantuvo su trigésimo tercera reunión, la cual tuvo lugar del 9 al 13 de diciembre en Ginebra (Suiza). El Órgano Ejecutivo se ocupó de diferentes asuntos entre los que destacan el plan de trabajo para la implementación del convenio en el período 2014-2015, el plan de acción para la implementación de la estrategia a largo plazo del convenio, o el plan de acción y actividades de creación de capacidad para los países del Este de Europa, el Cáucaso y Asia Central. Igualmente se ocupó de la revisión del cumplimiento con las obligaciones del Protocolo.[2]

2. En el momento de cierre de esta publicación no estaban disponibles a través de la secretaría del convenio las decisiones adoptadas, por lo que en este caso no se incorpora su análisis.

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo quinta Reunión de las Partes (MOP-25) del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar en Bangkok (Tailandia) del 21 al 25 de octubre de 2013.

La cuestión de los hidrofluorocarbonos (HFC) no se ha conseguido desbloquear en esta reunión, manteniéndose los mismos argumentos de los últimos años. En el período intersesional habrá una reunión del grupo de trabajo específica sobre esta cuestión para intentar encontrar puentes entre las dos divergentes posiciones.

Una cuestión importante que se aprobó durante esta reunión fueron los términos de referencia para el estudio sobre las necesidades financieras para el reaprovisionamiento del fondo fiduciario del protocolo para el período 2015-2017, el cual deberá ser aprobado en la próxima reunión de las Partes en 2014. En este estudio también se intentaron introducir varios guiños financieros a la cuestión del incremento de costes causados por la eliminación y el cambio de los HFCs, pero finalmente dichas referencias no fueron incluidas. No obstante, todo parece indicar que se trata de una cuestión de alternativas técnicas y su correspondiente valoración económica, sobre todo para las economías emergentes, por lo que la solución final es probable que pueda estar en el contexto del protocolo siempre que se sienten unas bases financieras sólidas para su abordaje.

La reunión, además del tema anterior, que centró casi la totalidad de su atención y en el que no se llegó a adoptar decisión alguna, adoptó un total de 12 decisiones de sustancia y 9 de procedimiento.

5. Cambio climático: el informe ipcc 2013 y los (escasos) avances hacia un pacto mundial de reducción de emisiones

Sin duda, el acontecimiento internacional más importante en relación a la lucha contra el cambio climático del 2013 ha sido la presentación en Estocolmo, en septiembre, del informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) titulado "Cambio Climático 2013: La Base Científica Física". Este informe de Estocolmo constituye la primera parte del Quinto Informe de Evaluación Global del IPCC (*assessment report* 5 o ar5), compuesto de cuatro capítulos, que serán dados a conocer a lo largo del próximo año, hasta octubre de 2014.

El informe, presentado en medio de una gran expectación a pesar de que gran parte de sus resultados se había filtrado ya a los medios de comunicación, viene a confirmar lo que ya se había demostrado científicamente en ar4 de 2007: el cambio climático existe, es muy grave, y se debe en su mayoría a las actividades del hombre. Las principales conclusiones del informe, que puede consultarse en la página web del IPCC (www.ipcc.ch), son las siguientes:

1. Cambios observados en el clima global: el calentamiento del sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950, muchos de los cambios observados carecen de precedentes en décadas o milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, las cantidades de nieve y el hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado, y las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) han aumentado.

2. Atmósfera: en cada una de las tres últimas décadas la superficie de la Tierra ha sido, sucesivamente, más caliente que cualquier década anterior desde 1850 y en el hemisferio norte 1983-2012 ha sido, con un grado de confianza medio, el más caliente desde la era preindustrial. Es "probable" que el aumento de la temperatura en superficie supere los 1,5 grados a finales del siglo XXI, dentro de una horquilla que va de los 0,3 a los 4,8 grados, en función sobre todo de los hipotéticos recortes de emisiones de GEI. Las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso han aumentado a niveles sin precedentes en, al menos, los últimos 800.000 años. Las concentraciones de CO2 han aumentado un 40% desde la era preindustrial, principalmente como consecuencia de los combustibles fósiles y, en segundo lugar, de las emisiones netas producidas por la deforestación y cambio de uso de la tierra.

3. Océanos. Los océanos han absorbido aproximadamente el 30% del dióxido de carbono antropogénico emitido, produciendo la acidificación de los mares. La mayor parte del incremento neto de energía en el sistema climático se almacena en el mar. Es prácticamente seguro (99% de certeza) que la capa superior del océano (0-700 m) se calentó desde 1971a 2010, y este calentamiento es el principal causante del aumento de la temperatura del aire.

   Durante el período 1901-2010, el incremento global medio del nivel del mar fue de 19 cm. En cuanto al incremento futuro, aunque las proyecciones son controvertidas, debido al desconocimiento de factores como la rapidez con la que pueden fundirse en el futuro los glaciares y las capas de hielo, se calcula que, de no adoptarse medidas para reducir las emisiones de GEI, los océanos podrían aumentar hasta en 98 cm. a finales del siglo XXI, amenazando a ciudades que van desde Shanghai a Nueva York.

4. Capas de Hielo, Glaciares y Hielo Marino: en las últimas dos décadas, las capas de hielo de Groenlandia y la Antártida se han ido perdiendo masa, los glaciares han seguido disminuyendo en casi todo el mundo, y el hielo marino en el Ártico y la cubierta de nieve primavera en el hemisferio norte han seguido disminuyendo en extensión (grado de confianza alta). Los científicos consideran que muy probablemente (con más de un 90% de probabilidad) el hielo de los mares del Ártico, las capas de nieve y los glaciares seguirán contrayéndose.

5. Fenómenos meteorológicos extremos: existe un grado de seguridad del 90% en cuanto al incremento en el número de días y noches más calurosas a nivel mundial, y los fenómenos como olas de calor, sequías y lluvias intensas han aumentado. Es, asimismo, prácticamente seguro, que se ha incrementado la intensidad y la frecuencia de los ciclones tropicales.

6. Origen antropogénico del cambio climático. El total mundial de emisiones de GEI antropógenas ha aumentado en 70% de 1970 a 2004 y el grado de certeza sobre el origen antropogénico de las causas del calentamiento de la tierra ha ido creciendo en los sucesivos informes (en 2001 era de un 66%, en 2007 de un 90%, y en este último informe se considera "extremadamente probable", con un grado de certeza del 95%).

Como novedad, en este nuevo Informe se hace referencia al "*Presupuesto de CO2*" con que cuenta la humanidad para no traspasar la frontera peligrosa del 2ºC de aumento de la temperatura media global en el presente siglo. Los expertos calculan que casi la mitad de todo el dióxido de carbono que puede ser vertido a la atmósfera en "forma segura" sin que la temperatura exceda de esos 2ºC ya ha sido vertido, lo que supone una voz de alarma para que los gobiernos actúen rápidamente a fin de evitar superar este límite peligroso. Además de las reducciones de emisiones, el Informe apuesta por la adopción de medidas de geoingeniería y bioingeniería. Nuevas técnicas como la gestión de la radiación solar (GRS) y la remoción del dióxido de carbono (RDC) podrían tener potencial para compensar un aumento de la temperatura global, pero los expertos advierten que el conocimiento existente resulta insuficiente para determinar la eficacia de estas técnicas y sus posibles efectos secundarios nocivos para el planeta.

Este nuevo y alarmante informe del IPCC debería haber impulsado las negociaciones internacionales dirigidas al logro de un pacto mundial de reducción de emisiones en 2015, pero lo cierto es que los avances han sido muy escasos. Es preciso recordar que en la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Doha en diciembre de 2012 (COP-18), se alcanzó un acuerdo de mínimo, conocido como "Puerta Climática de Doha"[3], por el cual:

- se prorroga el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto hasta el año 2020;

- en esta prórroga o segundo periodo de cumplimiento muy pocos países asumen compromisos cuantificados de reducción de gases de efecto invernadero (GEI): únicamente treinta y ocho países, que incluyen la Unión Europea y sus Estados Miembros, asumen obligaciones, y quedan fuera Japón, Rusia y Canadá, por lo que en conjunto son países que emiten únicamente el 15% de los GEI a nivel mundial;

- se asume como objetivo el logro de un pacto mundial de reducción de emisiones en la COP de París del año 2015, que debe incluir a EEUU, China, India y Rusia. Para ello, se creó el "grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención".

3. Para un análisis más completo, véase el Observatorio de Políticas Ambientales 2013, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2013.

En la Conferencia de las Partes del CMNUCC que tuvo lugar del 11 al 22 de noviembre de 2013 en Varsovia (COP 19), participaron 192 países y ONG. Tras casi rozar el fracaso, los participantes lograron finalmente un acuerdo sobre las siguientes cuestiones:

– Se establece el calendario de presentación de las "contribuciones" de las partes para reducir o limitar las emisiones de GEI en el pacto global sobre cambio climático que se pretende adoptar en la COP de París en 2015. Las propuestas de contribución de los países deberán ser presentadas, a más tardar, en el primer trimestre de 2015. En el documento aprobado se sustituye la palabra "compromisos" por la de "contribuciones", que parece menos vinculante y pone de relieve la actual tendencia a que cada país defina el contenido de sus propuestas de manera unilateral; en otras palabras, se adopta una estrategia "*bottom-up*", muy distinta de los compromisos precedentes que surgieron de decisiones concertadas de la comunidad internacional, como cuando se estableció el Protocolo de Kioto, en una estrategia "*top-down*". La presentación de las contribuciones con suficiente antelación a la COP de París tiene como objetivo que sea posible evaluar su idoneidad y equidad en el seno de la Conferencia y, sobre todo, determinar si el conjunto global de la reducción de emisiones resultante de la suma de los compromisos individuales resulta suficiente para lograr el objetivo, marcado por el IPCC, de que el aumento de la temperatura anual media global de la Tierra no sobrepase los 2ºC en el presente siglo.

– Los gobiernos se comprometen a acelerar los esfuerzos de reducción de las emisiones en lo que queda de década, con el fin de mantener el aumento de la temperatura media por debajo de 2º antes de que entre en vigor, en 2020, el nuevo acuerdo internacional. Para ello, los gobiernos acelerarán la implementación de políticas y tecnologías racionales.

– En cuanto a la financiación para apoyar a los países en vías de desarrollo, se lograron avances en el denominado "Fondo Verde del Clima", que fue acordado en la COP de 2010 celebrada en Cancún y cuyo objetivo es contribuir de forma significativa a los esfuerzos mundiales para limitar el calentamiento a 2ºC, proporcionando apoyo a los países en desarrollo para ayudar a limitar o reducir sus emisiones de GEI y adaptarse a los impactos inevitables del cambio climático. Los países desarrollados asumieron en anteriores COP el compromiso de proporcionar una ayuda anual de 100.000 millones de dólares a partir de 2020 a los países en vía de desarrollo, pero hubo pocos avances en este compromiso, pues los países desarrollados argumentaron que sus instituciones financieras se resisten a comprometerse hasta que no se hayan completado los procedimientos operativos para la administración del dinero.

– Se reconoce la urgencia de apoyar a los países afectados por los impactos del cambio climático y se establece un nuevo sistema o mecanismo para aportar ayuda financiera a las naciones especialmente vulnerables que han sufrido pérdidas y

daños. Esta cuestión adquirió especial relevancia al tener lugar la Conferencia e las Partes sólo unos días de que el Tifón Haiyan devastara varias islas en Filipinas. Sin embargo, los países desarrollados, que ya se habían comprometido en el marco del Fondo Verde del Clima, rechazaron adoptar otro compromiso cuantificado adicional de financiación, por lo que el "Mecanismo de Varsovia para las pérdidas y daños asociados al cambio climático" se quedó por debajo de lo que esperaban los pequeños estados insulares y otros países vulnerables: se limita a establecer un nuevo foro –cuya estructura se definirá en los próximos tres años–, con la finalidad de proporcionar información y conocimientos cobre mejores prácticas, investigar estrategias para hacer frente a tales daños y pérdidas y prestar apoyo técnico a los países vulnerables.

– Se adoptan diversas decisiones relativas a la puesta en marcha de una serie de medidas sobre las que ya existía acuerdo a nivel internacional, como la lucha contra la deforestación tropical y la mejora en la transparencia en la información sobre las emisiones. Cabe reseñar los avances en el mecanismo de medición, reporte y verificación para asegurar la transparencia y el examen de los esfuerzos que realizarán los países al logro de los objetivos que se establezcan en el acuerdo internacional. En Varsovia se alcanzaron algunos acuerdos sobre la composición, modalidades y procedimientos de trabajo de los equipos de expertos que asumirán la responsabilidad de analizar los informes bienales presentados por los países.

Estos acuerdos logrados en la COP de Varsovia han sido justamente calificadas por la prensa internacional y las ONG ecologistas como "decepcionantes", y bien pudieran interpretarse como una muestra de la inadecuación del proceso de negociación, tal como se está llevando a cabo o, peor aún, como una falta de auténtica voluntad política de la comunidad internacional a que llegue a materializarse el acuerdo. Sin embargo, es todavía pronto para decirlo, pues lo cierto es que el avance del cambio climático se presenta hoy como una realidad insoslayable cuyas consecuencias económicas empiezan a hacerse claramente visibles, y se acaba el tiempo para la adopción de decisiones que permitan atajar a tiempo esta amenaza mundial. Habrá que esperar, por tanto, a que los países presenten sus propuestas de reducción de emisiones a comienzos de 2015 y se lleve a cabo un análisis de la suficiencia de las mismas para saber si realmente existe voluntad política en la comunidad internacional para luchar contra el cambio climático. La próxima COP 20 se celebrará en Lima en diciembre de 2014, y en ella deberá avanzarse mucho más en la preparación del pacto mundial de reducción de emisiones de 2015.

6. Sustancias químicas y residuos peligrosos

El año 2013 pasará a la historia del derecho ambiental internacional por la aprobación del Convenio de Minamata sobre Mercurio. Una negociación exitosa que ha cumplido con los plazos marcados y que en escasos 3 años y en cinco reuniones del

comité negociador ha sido capaz de concluir este importante paso para la eliminación del mercurio a nivel global.

Durante el año 2013, del 28 de abril al 10 de mayo en Ginebra (Suiza) se celebraron las Conferencias de las Partes del Convenio de Basilea, del Convenio de Rotterdam y del Convenio de Estocolmo, así como la segunda reunión extraordinaria conjunta de las Conferencias de las Partes de todos estos convenios. Aunque todas las COP quedaron abiertas durante las dos semanas lo que ocurrió en realidad fue que las distintas COP se fueron reuniendo de forma secuencial (una vez que se habían abordado y cerrado los temas de un convenio se comenzaba la discusión de la siguiente), lo cual en términos reales permitió 3 días por COP. Así, primero fue el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, después el Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y finalmente el Convenio de Rotterdam sobre consentimiento previo informado. A través de la segunda reunión extraordinaria se continuó por tanto el proceso de agrupación y sinergias llevadas a cabo en el campo de los químicos y residuos peligrosos. Este experimento aportó nuevas decisiones en cuanto a las sinergias entre estos convenios, sobre todo en torno a actividades conjuntas y detectar nuevas áreas en las que pudieran conseguirse sinergias.

No obstante, el proceso de sinergias deja algunos datos pocos claros. Por un lado está el ahorro económico realizado al integrar y reorganizar administrativamente los tres convenios en una sola secretaría, sin embargo, los ahorros en la integración de las conferencias de las Partes parecen mínimos y su eficiencia con el actual procedimiento no parece estar totalmente acreditada a la vista de los resultados de alguna de las COP. La armonización de los instrumentos de gobernanza y de las cuestiones sustantivas sigue resistiéndose, pero también es cierto que es pronto para esperar que este proceso pueda llevarse a cabo en dos reuniones y en menos de 3 años.

La próxima COP de estos convenios y la tercera COP conjunta extraordinaria tendrán lugar en 2015, aunque algunas voces críticas reclaman la separación de las mismas para no afectar su efectividad.

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

La undécima Conferencia de las Partes del Convenio tuvo lugar del 28 de abril al 10 de mayo de 2013 en Ginebra (Suiza). La COP consiguió avanzar en los elementos hacia su implementación a través de la aprobación de diferentes directrices técnicas que además enlazan con otros convenios (gestión ambientalmente racional de los desechos consistentes en contaminantes orgánicos persistentes; desechos de mercurio; desguace de buques). En este sentido hay que destacar la falta de acuerdo en la aprobación de las directrices técnicas sobre desechos eléctricos y electrónicos, en el que faltó algo más de tiempo al encallar las discusiones en la diferenciación de

cuando un material de este tipo debería considerarse o no residuo. La nueva red "enforce" servirá para promover el cumplimiento de las disposiciones relativas al tráfico ilegal de residuos peligrosos a través de un mejor control de la implementación nacional.

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

La sexta Reunión de las Partes tuvo lugar del 28 de abril al 10 de mayo en Ginebra (Suiza). A pesar de que la COP consiguió introducir en el listado de sus anexos varias sustancias nuevas (el azinfos metilo, el éter de pentabromodifenilo de calidad comercial, el éter de octabromodifenilo de calidad comercial, el ácido perfluorooctano sulfónico, los sulfonatos de perfluorooctano, las sulfonamidas de perfluorooctano y los perfluorooctanos sulfonilos en el anexo III) no se consiguieron introducir el paraquat ni el amianto crísotilo. Estas dos sustancias no fueron introducidas por la resistencia de dos Partes, fundamentada en los intereses económicos que ambas tienen sobre estas sustancias. Este planteamiento choca de lleno con la función de la inclusión de sustancias en los anexos del convenio, que no es otra que favorecer el intercambio de información entre importadores y exportadores de sustancias peligrosas. Por tanto este bloqueo lo que va a impedir es la mejora del conocimiento del riesgo sobre estas sustancias.

El acuerdo sobre la adopción de un instrumento sobre cumplimiento (el comité de cumplimiento) sigue sin alcanzarse por lo que las discusiones sobre este instrumento volverán a estar en la agenda de la próxima reunión.

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

La sexta Conferencia de las Partes tuvo lugar en Ginebra (Suiza) del 28 de abril al 10 de mayo de 2013. La decisión más significativa adoptada por las Partes durante esta conferencia ha sido la incorporación a la lista de contaminantes orgánicos persistentes el hexabromociclododecano, aunque con exenciones específicas para su producción y uso en poliestireno expandido y poliestireno extruido en edificios, lo cual deja fuera más del 70% de la utilización de esta sustancia. Está previsto que el Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes examine en cinco años esta cuestión, por lo que se entiende que simplemente se está dando un período de 5 años para la eliminación de esta sustancia en los sectores a los que afecta la exención. En todo caso la decisión recalca que esta sustancia debe aparecer claramente identificada durante su ciclo de vida, bien por etiquetas o bien por cualquier otro medio. Además en este caso se ha cerrado la puerta al posible reciclaje de productos que contengan esta sustancia, como pedía la Unión Europea, lo cual en términos prácticos acortará considerablemente la utilización de la misma. La prohibición ha

sido notificada oficialmente a las Partes conforme al convenio y entrará en vigor el 26 de noviembre de 2014.

El acuerdo sobre la adopción de un instrumento sobre cumplimiento (el comité de cumplimiento) sigue sin alcanzarse por lo que las discusiones sobre este instrumento volverán a estar en la agenda de la próxima reunión.

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

La quinta y última reunión del Comité Negociador Intergubernamental sobre el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio tuvo lugar del 13 al 19 de enero de 2013 en Ginebra (Suiza). Esta reunión sirvió para la conclusión de un nuevo tratado global sobre el mercurio: el Convenio de Minamata sobre Mercurio.

El nombre hace referencia a la Conferencia Ministerial que sirvió para la apertura de su firma y que tuvo lugar del 7 al 11 de octubre de 2013 en Minamata (Japón), pero la elección de este nombre para este Convenio no es casual, ya que hace referencia a uno de los desastres industriales más graves de la historia de la humanidad con la contaminación de toda una población a través de la ingesta de mercurio, lo que pasó a conocerse como la enfermedad de Minamata. La contaminación de la bahía para un pueblo principalmente pesquero supuso la introducción en la cadena trófica de esta sustancia letal que casi 60 años después de comenzar a estudiar sus devastadores efectos en la salud de las personas y en el medio ambiente se pasa a controlar y eliminar progresivamente a nivel mundial.

A pesar de que desde el año 2001 el PNUMA tenía en su agenda un punto dedicado a la regulación del mercurio, realmente no se produjo ningún avance sustantivo hasta el año 2007, año en el que el PNUMA finalmente acordó la creación de un grupo de trabajo especial sobre mercurio. El punto de no retorno se produjo de manera súbita y en cierto modo sorpresiva en el año 2009 cuando en el Consejo de Gobierno del PNUMA se acordó la apertura formal de un proceso de negociación de un convenio jurídicamente vinculante sobre mercurio, el cual se puso en manos de un comité negociador internacional específico, al que se le otorgó un mandato de algo más de tres años y cinco reuniones para concluirlo. Este comité concluyó en tiempo y forma y por tanto con éxito su mandato a través de esta quinta reunión, con la conclusión de un convenio jurídicamente vinculante sobre mercurio.

Esta quinta reunión sirvió para negociar diversos aspectos que todavía estaban abiertos y alcanzar un paquete final de compromiso que resolviera los mismos de forma positiva. Los principales acuerdos plasmados en la convención son: la prohibición de nuevas minas de mercurio, la desaparición progresiva de las existentes, medidas de control sobre las emisiones atmosféricas, y la regulación internacional sobre el sector informal de minería de oro artesanal y de pequeña escala. A continuación se hace un repaso rápido al contenido y medidas de este nuevo convenio internacional sobre mercurio.

El objetivo del convenio es claro "proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio". La información aportada durante el proceso de negociación por parte de la Organización Mundial de la Salud sobre que no existen límites seguros en relación a la utilización del mercurio y sus compuestos orgánicos ha sido determinante a la hora de establecer tanto el objetivo como las medidas previstas en este convenio.

La principal provisión del convenio es la prohibición de extracciones de mercurio de fuentes nuevas una vez entre en vigor el convenio y la progresiva eliminación de las actividades de extracción primaria de fuentes existentes hasta un máximo de 15 años desde la entrada en vigor del convenio. Las Partes se comprometen a identificar dichas fuentes de extracción y asegurar que ese mercurio se deseche de forma ambientalmente racional. En principio se prohíbe la exportación de mercurio, salvo cuando haya el consentimiento por escrito de la Parte importadora y dicha exportación sea para un uso permitido. Se permite el comercio con las no Partes siempre que apliquen medidas equivalentes a las previstas en el convenio. Tampoco se permite la importación de mercurio salvo que exista una certificación de que el mercurio no procede de fuentes no permitidas.

El convenio no se fija exclusivamente en las fuentes de suministro y el comercio de mercurio (artículo 3) sino que también se ocupa de los productos con mercurio añadido (artículo 4) y los procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio (artículo 5). En relación a los productos con mercurio añadido cada Parte se compromete a prohibir la fabricación, la importación y la exportación de los productos con mercurio añadido incluidos en la parte I del anexo A después de la fecha de eliminación especificada para esos productos (2020) y a tomar medidas en relación a la reducción de la utilización de otros productos significativos y comúnmente utilizados, como lo es la amalgama dental.

En relación con los procesos de fabricación ninguna Parte permitirá el uso de mercurio ni de compuestos de mercurio en los procesos de fabricación incluidos en la parte I del anexo B, tras la fecha de eliminación especificada. El convenio prevé ciertas alternativas y exenciones (artículo 6), pero ninguna en relación con nuevas instalaciones, en las cuales no se permitirá en ningún caso el uso de mercurio ni de compuestos de mercurio.

Otra parte importante es la relacionada con las actividades extractivas y de tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en las que se utilice amalgama de mercurio para extraer oro de la mina (artículo 7). En este tipo de actividades las Partes se comprometen a adoptar medidas para reducir o eliminar el uso del mercurio y las consecuentes emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas. Para ello elaborará un plan de acción nacional y realizará un examen de la situación cada tres años.

Otra parte fundamental son las emisiones (artículo 8) y liberaciones de mercurio (artículo 9), las cuales hacen referencia al control de las emisiones a la atmósfera procedentes de las actividades listadas en el anexo D y las liberaciones al suelo o al

agua. El objetivo en este caso es controlar y reducir dichas emisiones a través de inventarios y planes de acción nacional, sometiendo a las mejores prácticas disponibles a cualquier nueva actividad. Está previsto que la Conferencia de las Partes desarrolle y apruebe directrices sobre todos estos elementos.

El convenio también se ocupa del almacenamiento provisional del mercurio y los desechos de mercurio, los cuales se deben hacer de manera ambientalmente racional. En relación a los desechos los mismos se gestionarán conforme al Convenio de Basilea. Por último el convenio hace referencia a la necesidad de establecer estrategias para identificar y evaluar los sitios contaminados con mercurio. De esta forma el convenio cubre todo el ciclo de vida del mercurio, desde su extracción hasta su eliminación.

En el apartado de estructura institucional el convenio es también novedoso puesto que utiliza diversas lecciones aprendidas de otros convenios relacionados, como pueden ser el Protocolo de Montreal de eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono y de los convenios sobre sustancias químicas, para solucionar diversos temas. En primer lugar en el apartado del instrumento financiero se apoya en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) pero al mismo tiempo crea un programa internacional específico para apoyar la creación de capacidad y la asistencia técnica. De sus convenios hermanos de químicos aprende la lección de que los mismos, a pesar de prever en su articulado la creación de un comité de cumplimiento dichos convenios, no han sido capaces, varios años después de su entrada en vigor, de aprobar su comité de cumplimiento y por tanto lo establece directamente en su articulado (artículo 15) y lo dota de las normas básicas para su funcionamiento inmediato sin tener que esperar a la oportuna operacionalización por parte de la Conferencia de las Partes. El procedimiento de modificación de sus anexos también pone de manifiesto de que el convenio se trata de un primer paso y que en base a la información que las Partes vayan aportando el convenio tiene margen de maniobra para cubrir nuevos productos o procesos.

El convenio entrará en vigor al nonagésimo día después del depósito del instrumento de ratificación de, al menos, 50 países. Tras su apertura a la firma en la Conferencia Ministerial de Minamata en octubre de 2013 ha obtenido la firma de 91 países y la ratificación de … Estados Unidos, el primer país en ratificarla en tiempo record teniendo en cuenta las dificultades en la tramitación que suele tener este país con los convenios ambientales.

III. ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA)

1. Consejo de administración del programa de las naciones unidas para el medio ambiente (pnuma)

La vigésimo séptima reunión ordinaria del Consejo de Administración del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA)*/ Foro Ambiental Mundial a Ni-*

vel Ministerial, tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 18 al 22 de febrero de 2013, primera reunión de este órgano con participación universal.

Uno de los pocos avances en materia de gobernanza global del medio ambiente de Rio+20 fue la apertura del Consejo de Administración del PNUMA el cual ha pasado a tener representación universal. La reunión del 2013 fue la primera de esta nueva era en el PNUMA. Este nuevo esquema de funcionamiento exige otra serie de modificaciones que hagan al PNUMA un ente más participativo y efectivo. Una de las peticiones de esta sesión a la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la cual depende, ha sido la de abandonar su nombre de Consejo de Administración para pasar a denominarse "Asamblea Ambiental de Naciones Unidas", por lo que este ha sido en sentido estricto el último Consejo de Administración del PNUMA. En esa decisión también destaca la apertura de un proceso para el establecimiento de mecanismos y procedimientos abiertos de participación en la Asamblea del PNUMA de grupos de participación de la sociedad civil y otros interesados, lo cual sin duda mejorará la transparencia y responsabilidad de la futura Asamblea en comparación con su antecesor, mejorando por tanto también la gobernanza global del medio ambiente. Buena parte de la reunión se ocupó de cómo pasar de los resultados de Rio+20 a su implementación y cómo enfocar el pilar ambiental dentro del desarrollo sostenible, sobre todo en esa construcción de los objetivos sobre desarrollo sostenible post-2015.

El Consejo de Administración adoptó 13 decisiones, muchas de ellas referentes a cuestiones de gobernanza global, tales como la coordinación en el sistema de Naciones Unidas, incluido el Grupo de Gestión Ambiental.

Otras materias tratadas fueron: océanos, consumo y producción sostenibles, la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible, progreso en justicia, gobernanza y derecho; la situación del medio ambiente; y productos químicos y residuos. Esta última destaca porque se autoriza al PNUMA a prestar la secretaría interina del nuevo convenio sobre mercurio, en caso de que la conferencia ministerial así se lo pida y hasta que el mismo no entre en vigor y se destaca en esta decisión la importancia que la correcta gestión de los químicos y los residuos juegan en la construcción de una economía verde y en el contexto del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

También se ha puesto en marcha la Red y el Centro de Tecnología del Clima (CTCN, de sus siglas en inglés *Climate Tecnhology Centre and Network*) aprobado por el convenio sobre cambio climático (UNFCC) con sede en el propio PNUMA.

El apartado relativo a justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental quedó finalmente en un texto muy general y vago al no prosperar el intento de asumir institucionalmente las conclusiones recogidas en la Declaración del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para el Desarrollo Sostenible celebrada en paralelo a Rio+20.

La primera reunión de la Asamblea Ambiental de Naciones Unidas tendrá lugar en la sede del PNUMA en Nairobi del 23 al 27 de junio de 2014.

IV. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

El Consejo de Gobierno del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility*, GEF) mantuvo su reunión anual en junio de 2013. Se están intensificando las reuniones relativas al sexto reaprovisionamiento del fondo, el cual debe aprobarse durante su próxima reunión anual en junio de 2014.

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Durante el año 2013 no se ha iniciado ningún caso nuevo ante la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental y han continuado la tramitación de los procedimientos abiertos sin llegar a concluir ninguno de los mismos.

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

Borràs Pentinat, S. El Control Internacional de los Tratados Multilaterales de Protección del Medio Ambiente: ¿Apariencias o Realidades? Tirant lo Blanc, 2013.

Byers, M. *International Law and the Arctic* Michael. Cambridge University Press, 2013.

Caddell, R. and D. Rhidian Thomas (ed.) *Shipping, Law and the Marine Environment in the 21st Century: Emerging Challenges for the Law of the Sea-Legal Implications and Liabilities.* Lawtext Publishing Ltd, 2013.

Chege Kamau, E. and G. Winter (ed.) *Common Pools of Genetic Resources: Equity and Innovation in International Biodiversity Law.* Routledge, 2013.

Clarke, M. (Ed.) *Maritime Law Evolving: Thirty Years at Southampton.* Hart Publishing, 2013.

Edmondson, B. and S. Levy. *Climatic Change and Order: The End of Prosperity and Democracy.* Palgrave Macmillan, 2013.

Freestone, D. (ed.) *The 1982 Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas.* Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Jodoin, S. and M. Cordonier Segger (ed.) *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation.* Cambridge University Press, 2013.

Knieling, J. and W. Leal Filho (ed.) *Climate Change Governance.* Springer, 2013.

Molenaar, E.J., A. G. Oude Elferink and D. R. Rothwell (ed.) *The Law f the Sea and the Polar Regions: Interactions between Global and Regional Regimes.* Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Morgera, E., Buck, M. and E. Tsioumani (ed.) *The 2010 Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing in Perspective: Implications for International Law and Implementation Challenges.* Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Oberthür, S. and G. K. Rosendal. *Global Governance of Genetic Resources : Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol.* Routledge, 2013

Park, P. *International Law for Energy and the Environment.* CRC Press, 2013.

Ruppel, O.C., C. Roschmann, K.Ruppel-Schlichting (eds) *Climate Change: International Law and Global Governance.* Nomos, 2013.

Sage-Fuller, B. The Precautionary Principle in Marine Environmental Law: With Special Reference to High Risk Vessels. Routledge, 2013.

Saulnier, J.B. and M. D. Varella (ed.) *Global Change, Energy Issues and Regulation Policies.* Springer, 2013.

Scheiber, H.N. and Jin-Hyun Paik, (ed.) *Regions, Institutions, and Law of the Sea: Studies in Ocean Governance.* Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Shawkat, A. [et al.] (ed.) *Routledge Handbook of International Environmental Law.* Routledge, 2013.

Stavenhagen, R. *The Emergence of Indigenous Peoples.* Springer, 2013.

Ved Nanda, G. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century.* Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Voigt, C. (ed.) *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law.* Cambridge University Press, 2013.

Watson, J. *The WTO and the Environment: Development of Competence beyond Trade.* Routledge, 2013.

Zengerling, C. *Greening International Jurisprudence: Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees.* Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

III

Unión Europea: VII programa general de acción en materia de medio ambiente

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

Sumario.–I. Valoración general.–II. El vii programa general de acción de la unión en materia de medio ambiente.–III. Economía y medio ambiente.–IV. Cambio climático, energía y protección de la atmósfera.–V. Capital natural, recursos naturales y residuos.–VI. Financiación de la política ambiental.–VII. Sostenibilidad de las ciudades.–VIII. Calidad ambiental y otras cuestiones.–Bibliografía y documentación básicas.

* * *

I. VALORACIÓN GENERAL

Sin duda, 2013 es el año de la aprobación y publicación del VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente.

A pesar de algunas reticencias iniciales para elaborarlo por parte de la Comisión, debido a que ya había elaborado algunos importantes documentos estratégicos en materia ambiental, en el marco de la Estrategia Europa 2020, finalmente, un año después de presentada la propuesta, como vimos en el OPAM 2013, y mediante un interesante acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, el 20 de Noviembre de 2013 se aprobó el VII Programa Ambiental de la Unión hasta 2020.

El nuevo Programa se ha aprobado en una Decisión, que lo incluye como Anexo, establece nueve objetivos, que son precisamente los del propio Programa, fija las responsabilidades relacionadas con su cumplimiento y establece los mecanismos de seguimiento y evaluación al finalizar, así como la obligación de elaborar en su día el futuro VIII PAM. De manera sencilla, el Programa se estructura en varias partes dedicadas a la situación hasta 2020 como introducción, a las prioridades temáticas, al

marco instrumental y a los desafíos locales, regionales e internacionales; integrándose de manera sistemática en estas los nueve objetivos prioritarios, sucesivos, que incluyen un análisis de la situación, las medidas generales y aquellas que han de cumplirse durante el período del Programa.

La principal trascendencia del Programa es que asume la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible como ejes para reforzar a la Unión, en particular para salir de la actual crisis económica. Con un cierto grado de incertidumbre derivada de la propia situación económica, las previsiones del Programa sobre el capital natural y el uso eficiente de los recursos, la transición hacia una economía hipocarbónica, las acciones sobre la salud, la importancia de la legislación ambiental y los recursos financieros hacen posible que se produzca una revolución industrial y de la sociedad, de manera que la Unión se colocaría en una posición reforzada en el contexto mundial; teniendo en cuenta además que la Unión es el primer área del mundo que cumple ya los objetivos de reducción de emisiones acordado en Kioto, e incluso propone aumentar las reducciones.

Por lo demás, efectivamente, el año 2013 ha traído la constatación de que la Unión continua cumpliendo los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero aun así, la Unión ha seguido gestionando de manera ordinaria el paquete de energía, medio ambiente y clima, incluyendo la adopción de la importante Estrategia de Adaptación al Cambio Climático (cuestión de gran envergadura para el futuro, se constaten indubitadamente o no los efectos del cambio climático, pues estas acciones de adaptación no se ponen en marcha de la noche a la mañana) y el Libro Verde sobre las políticas de energía y clima para 2030.

Además, se han adoptado algunos documentos en la línea del nuevo Programa, en materia de infraestructura verde, recursos genéticos agrarios o movilidad urbana sostenible.

Finalmente, debemos destacar la aprobación de los nuevos Reglamentos del Fondo de Cohesión y del Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), al constituir, por su cuantía, los instrumentos de financiación de la protección del medio ambiente más importantes del mundo, y cuyas inversiones se enmarcan en los objetivos del nuevo Programa.

II. EL VII PROGRAMA GENERAL DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La preparación del nuevo Programa se inicia por el Consejo de Medio Ambiente de 20 de Diciembre de 2010 (doc. 5302/11, Bruselas, 17 de Enero de 2011), al destacar, en sus Conclusiones sobre "Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental", la necesidad de un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio. Seguidamente, en Agosto de 2011, la Comisión evaluó el Sexto Programa, y en Octubre adoptó una "hoja de ruta" de la elaboración del futuro Programa. En

este mismo sentido, el Consejo de Medio Ambiente de 10 de Octubre de 2011 aprobó unas Conclusiones sobre "Evaluación del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro. Hacia el 7º Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente" (doc. 15384/11, 11 de Octubre de 2011). Asimismo, otras Instituciones elaboraron textos en la materia. Finalmente, el Consejo Medio Ambiente celebrado en Luxemburgo el 11 de Junio de 2012 aprobó unas Conclusiones relativas al "Establecimiento del marco para el Séptimo Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente" (sesión nº 3173, doc. 11186/12, 11 de Junio de 2012).

No obstante, el nuevo Programa se basa no sólo en los importantes logros de cuarenta años de política ambiental de la Unión, sino también en una serie de recientes iniciativas estratégicas en este ámbito, y en otros relacionados, que tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente y con tintes revolucionarios por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc. (aunque bien es verdad que la futura coyuntura económica puede malograr algunas de estas iniciativas); destacando, sobre la base de la Estrategia Europa 2020 adoptada en 2010, la Comunicación y la Hoja de Ruta sobre Uso Eficiente de los Recursos, la Estrategia de Biodiversidad 2020 y las Hojas de Ruta sobre Economía Baja en Carbono, Transportes y Energía, todas de 2011.

Con todos los textos anteriores, la Comisión presentó la Propuesta de Decisión relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020-"Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" [COM (2012) 710 final, Bruselas, 29.11.2012], que a diferencia del anterior se incluye en el Anexo de la misma.

Como es habitual, la Propuesta de nuevo Programa Ambiental está acompañada de la evaluación de impacto de los Servicios de la Comisión [SWD (2012) 397 final, Bruselas, 29.11.2012, *http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia.pdf*], en la que se resumen su elaboración y su contenido más importante, resaltando el diferente contexto de este Programa en relación con el VI PMA, al contarse con el marco de la Estrategia Europa 2020 y al estar varios Estados Miembros inmersos en una crisis económica.

La propuesta de nuevo Programa Ambiental de la Unión Europea fue presentada el mismo 29 de Noviembre de 2012 al Grupo "Medio Ambiente". La Presidencia redactó dos preguntas para orientar el debate político en el Consejo (relativas a si los Estados Miembros consideraban que el mismo estaba a la altura de sus expectativas, al tiempo que cubría los retos ambientales actuales, y si las nueve prioridades establecidas son suficientes y pragmáticas en términos de visión, alcance y ambición para el Programa y que las acciones propuestas son adecuadas para lograr los objetivos propuestos para 2020). La Comisión presentó su propuesta a la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo el 18 de Diciembre, y el COREPER inició su estudio para presentar sus propuestas al Consejo. Posteriormente, en efecto, el Programa

fue objeto de un primer análisis por el Consejo de Medio Ambiente celebrado el 17 de Diciembre de 2012 (sesión nº 3211, doc. 17582/12).

A continuación, el Comité Económico y Social Europeo adoptó un Dictamen sobre el Programa el 20 de Marzo de 2013 (DOUE C 161, 6.6.2013), en el que acoge con satisfacción el nuevo texto, resalta que su aprobación se produzca mediante una Decisión del Parlamento y del Consejo, aunque critica su falta de concreción y claridad, y la selección de objetivos, al considerar que en algunos se ha quedado algo corto. Por su parte, el Comité de la Regiones aprobó su Dictamen el 30 de Mayo de 2013 (DOUE C 218, 30.7.2013), en el que estima que denota una cierta falta de decisión política, que quedan cuestiones pendientes y que es necesario avanzar en el cumplimiento de la legislación, considerando apropiado el tratamiento de la sostenibilidad de las ciudades. Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución sobre el nuevo texto el 24 de Octubre de 2013 (P7_TA (2013) 0451, no publicada en el DOUE), que lo aprueba en primera lectura con pequeñas modificaciones que se acordaron con el Consejo.

La Secretaría General del Consejo remitió al COREPER el texto modificado el 30 de Octubre (doc. 15157/13), haciendo referencia a las negociaciones Parlamento-Consejo sobre el mismo, precisando que de alcanzarse el acuerdo no sería necesaria la segunda lectura del Parlamento, siendo aprobado definitivamente, y de acuerdo con lo anterior, con fecha de 8 de Noviembre (doc. 15519/13) remitió al COREPER la petición de que el texto fuera debatido y aprobado; incluyéndose como tal en el orden del día del Consejo, con varias declaraciones formuladas por algunos Estados Miembros (doc. 15519/13, ADD 1, REV 1, del 14 de Noviembre).

Con todo lo anterior, la Decisión y el VII Programa Ambiental fueron incluidos en el orden del día del Consejo de la Unión Europea de Asuntos Económicos y Financieros a celebrar en Bruselas el 15 de Noviembre de 2013, siendo aprobado por el mismo (Sesión nº 3271, doc. 15841/13, 14.11.2013, y Nota de prensa del Consejo de 15 de Noviembre, doc. 16237/13) y firmada la Decisión de adopción el 20 de Noviembre de 2013 por ambas Instituciones.

Finalmente, la ***Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de Noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta"*** se ha publicado en el DOUE L 354, de 28 de Diciembre de 2013.

En base al art. 192-3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la ***Decisión nº 1386/2013/UE***, en su larga Exposición de Motivos (de 38 considerandos), subraya la importancia de los Programas en la Política Ambiental de la Unión, y tiene en cuenta la evaluación final del VI Programa, resaltando sus logros, y llamando la atención en particular sobre los retos, las tendencias insostenibles y las deficiencias detectadas, enfatizando que la prosperidad de la Unión depende de la adopción de nuevas medidas para resolver tales problemas. Asimismo, el Programa estima que resulta fundamental establecer objetivos prioritarios hasta 2020, con una perspectiva

a largo plazo para 2050, que debe basarse en las iniciativas adoptadas por la Unión en el marco de la Estrategia Europa 2020 en materia de economía hipocarbónica, biodiversidad, uso eficiente de los recursos, innovación y desarrollo sostenible, y que debe contribuir a la consecución de los objetivos ambientales y de cambio climático ya acordadas por la Unión, e identificar las carencias que puedan requerir objetivos adicionales, en materia de reducción de gases de efecto invernadero, biodiversidad, aguas, aire, productos químicos, riesgos ambientales para la salud humana o residuos, teniendo en cuenta que la Unión ha acordado fomentar la transición hacia una economía verde y esforzarse "*por desvincular por completo el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente*". Finalmente, la Exposición de Motivos recuerda, entre otras cuestiones, los objetivos y principios esenciales de esta Política, la necesaria actuación de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de integración ambiental, y con compromisos transparentes con agentes no gubernamentales, la imprescindible aplicación completa y uniforme del acervo medioambiental en toda la Unión, la necesidad de contar con datos fiables y con el respaldo de inversiones adecuadas, la adecuación efectiva del uso de los fondos a los objetivos, y utilizando una combinación adecuada de los instrumentos políticos, tales como incentivos económicos, instrumentos de mercado, herramientas de información y medidas voluntarias.

Jurídicamente, esta Decisión es mucho más escueta que la que en su día aprobó el Sexto Programa, pues ahora se incluye materialmente el Programa como Anexo, y en aquella ocasión la propia Decisión establecía el contenido jurídico del Programa que había preparado la Comisión.

En efecto, el art. 1 de la Decisión nº 1386/2013/UE adopta el Programa General de Medio Ambiente de la Unión (quizás resaltando su carácter en relación con los otros documentos estratégicos mencionados, pero en lo sucesivo lo denomina VII Programa de Medio Ambiente o VII PAM) para el período que finaliza el 31 de Diciembre de 2020, y que se incluye completo en el Anexo (con el título de "VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020"; uniendo pues ambas cuestiones).

El art. 2 de la Decisión establece los objetivos prioritarios del VII PAM y los principios del mismo; enfatizando estos últimos, que al estar previstos en los Tratados, quizás fuera innecesaria su mención. Los objetivos prioritarios del Programa, sobre los que se estructura el mismo, son proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión; convertir la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva; proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar; maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación; mejorar la base de conocimientos e de información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales; intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas; aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión, y reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y

climáticos a nivel internacional. Por otra parte, la base del Programa son los principios de cautela, de acción preventiva, de corrección de la contaminación en su origen y de quien contamina paga; y además, contribuirá a un nivel elevado de protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Por lo demás, todas las medidas, actuaciones y metas del Programa se han de proponer y aplicar según los principios de una normativa inteligente y, cuando resulte apropiado, se someterán a una evaluación de impacto completa.

El art. 3 de la Decisión prevé que la Unión y sus Estados Miembros serán responsables de la consecución de los objetivos prioritarios establecidos en el Programa; y que se actuará teniendo en cuenta los principios de atribución, subsidiariedad y de proporcionalidad. Asimismo, y como es habitual en la Unión, se prevé que las Autoridades públicas a todos los niveles trabajen con las empresas y los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos en la aplicación del Programa.

El art. 4, que no se incluía en la propuesta de Decisión sino en el propio Programa, establece que la Comisión velará por que se efectúe un seguimiento de la aplicación del Programa, en el contexto de seguimiento de la Estrategia Europa 2020 y sobre la base de los indicadores de la Agencia Europea de Medio Ambiente, y que realizará una evaluación del mismo antes de finalizar el mismo. Teniendo en cuenta dicha evaluación y de otros avances, la Comisión presentará en su caso una propuesta de VIII Programa en el momento oportuno con el fin de evitar un vacío entre ambos.

Finalmente, el art. 5 prevé que la Decisión entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (producida el 28 de Diciembre de 2013).

El ***VII Programa General de la Unión en materia de Medio Ambiente*** se incluye, materialmente, como Anexo de la Decisión, tiene una nueva estructura, articulada en 106 puntos (cuatro más que en la propuesta de la Comisión), integrada de una primera parte relativa al programa de acción hasta 2020, y se ordena en varias partes relativas a las prioridades temáticas, al marco instrumental y a responder a los desafíos locales, regionales y mundiales, pero (y quizás esto sea lo más innovador de la estructura), de forma integrada y coherente, el Programa integra al mismo tiempo los nueve objetivos prioritarios señalados en el art. 2 de la Decisión, y que constituyen el armazón sustantivo del mismo.

El Programa se inicia (punto 1) planteando que la acción de la Unión hasta 2020 y después de esa fecha se inspira en la siguiente visión de 2050 (que resume bien el contenido del Programa, con ideas muy innovadoras en cuanto a los objetivos a conseguir, aunque tendrán dificultades para conseguirlos):

> *"En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que*

la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial".

Seguidamente, el Programa se inicia con la parte titulada **"*Programa de acción hasta 2020*"** (puntos 2 a 16), en la que en primer lugar se ponen de manifiesto los importantes logros alcanzados en materia ambiental en los últimos cuarenta años, considerando que "*se ha creado un considerable acervo legislativo en materia de medio ambiente que se cuenta entre las normas más modernas y completas del mundo*", contribuyendo a resolver algunos de los problemas ambientales que más preocupan a ciudadanos y empresas de la Unión (p. ej., reducción considerable de las emisiones al aire, al agua y al suelo, así como la emisiones de gases de efecto invernadero y disminución de sustancias tóxicas y peligrosas), a impulsar la innovación y las inversiones ambientales que crean empleo y oportunidades de exportación, a llevar las estrictas normas de protección del medio ambiente a gran parte del continente europeo (mediante las ampliaciones de la Unión) y a integrar considerablemente los objetivos ambientales en las otras políticas y acciones de la Unión.

No obstante, señala, muchas tendencias medioambientales siguen siendo preocupantes (en particular, en materia de especies y hábitats naturales, fragmentación del territorio, explotación de recursos insostenible e ineficiente, residuos no gestionados adecuadamente, calidad del agua y contaminación atmosférica en algunas partes) debido, entre otras razones, "*a la aplicación insuficiente de la legislación vigente de medio ambiente en la Unión*", a lo que hay que añadir ciertas tendencias mundiales derivadas principalmente de algunos modelos de producción y consumo despilfarradores, tales como aumento de la demanda de bienes y servicios, agotamiento de recursos, minerales, fuentes energéticas y materias primas, provocando, cuando menos, aumentos considerables de su precio, con lo que esto significa, y sin olvidarse de las catástrofes ambientales o de otro tipo. Si bien, algunos de estos complejos problemas pueden afrontarse explotando todo el potencial de la tecnología medioambiental, garantizándose la adopción por la industria de las mejores técnicas disponibles y de las innovaciones que vayan surgiendo, así como una mayor aplicación de instrumentos de mercado, y avances rápidos en campos prometedores de la ciencia y la tecnología, conociendo sus riesgos potenciales.

Añadiendo que "[p]*ara vivir bien en el futuro deben tomarse ahora medidas urgentes y concertadas para reforzar la resiliencia ecológica y maximizar los beneficios que la política de medio ambiente puede aportar a la economía y la sociedad, respetando al mismo tiempo los límites ecológicos del planeta*". Por lo que, el Programa refleja "*el compromiso de la Unión por transformarse en una economía verde e integradora que garantice el crecimiento y el desarrollo, proteja la salud y el bienestar, cree empleos dignos, reduzca las desigualdades, invierta en biodiversidad, incluidos los servicios ecosistémicos que presta (capital natural), dado su valor intrínseco y su contribución esencial al bienestar humano y la prosperidad económica, y lo preserve*".

Añadiendo que, para que pueda producirse esta transformación, será preciso integrar plenamente las consideraciones ambientales en otras políticas, en particular en las de energía, transporte, agricultura, pesca, comercio, economía e industria, investigación e innovación, empleo, desarrollo, asuntos exteriores, seguridad, educación y formación, y la política social y de turismo, de manera que se cree un planteamiento coherente y concertado, y estas medidas de la Unión deberán completarse con una acción y una cooperación reforzadas y globales con países vecinos para resolver problemas comunes. Para ello, se mencionan los documentos estratégicos que ya se han presentado (en materia de biodiversidad, uso de recursos, economía hipocarbónica, etc.), así como los compromisos internacionales que en esta misma línea ha suscrito la Unión, en particular los acordados en la Conferencia Río+20.

El Programa completa esos esfuerzos estableciendo, en efecto, los objetivos prioritarios a alcanzar hasta 2020, y apoya medidas para después de esta fecha. En cuanto a las responsabilidades, en muchos casos las medidas deberán adoptarse a nivel nacional, regional o local, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; en otros se necesitarán medidas adicionales de la Unión y a nivel internacional, siendo necesaria asimismo la implicación del público, debidamente informado. Pero, siendo esta política un ámbito de competencia compartida en la Unión "*uno de los propósitos del VII PMA es conseguir que se asuman como propios un conjunto de metas y objetivos compartidos y que se garanticen unas condiciones equitativas para las empresas y las autoridades públicas*"; metas y objetivos claros que proporcionarán además la orientación necesaria y un marco de actuación previsible para los responsables políticos y las demás partes interesadas, en particular las regiones y las ciudades, las empresas y los interlocutores sociales, y los ciudadanos particulares.

La segunda parte del Programa está dedicada a las **"*Prioridades temáticas*"** (puntos 17 a 54), que incluye los tres primeros objetivos prioritarios del mismo (y de la Política Ambiental para los próximos años), estructurándose sobre ellos: Objetivos prioritarios nº 1, relativo a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión (puntos 17 a 28); nº 2, sobre convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva (puntos 29 a 43), y nº 3 referido a proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar (puntos 44 a 54).

El ***Objetivo prioritario nº 1, relativo a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión***, parte de la idea (adecuada, sin duda) de que "*el bienestar y la prosperidad económica de la Unión se sustentan en su capital natural es decir, su biodiversidad, incluidos los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios esenciales, como unos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce y aire limpio, así como la polinización, el control de las inundaciones, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales*"; estando dirigida a la conservación y mejora del mismo una parte esencial de la legislación ambiental europea, como las normas en materia de aguas, tanto continentales como marinas, calidad del aire, aves, hábitats o inundaciones; si bien también son importantes para esta finalidad la legislación relativa al

cambio climático, productos químicos, emisiones industriales y residuos, al reducir las presiones sobre el suelo y la biodiversidad, incluidos ecosistemas, así como reducir la pérdida de nutrientes.

No obstante los éxitos logrados y los esfuerzos realizados, el Programa constata que se sigue perdiendo biodiversidad y que hay ecosistemas gravemente dañados, previendo por ello intensificar la aplicación de la Estrategia sobre Biodiversidad hasta 2020; que el objetivo de la Directiva Marco del Agua de conseguir en 2015 un buen estado ecológico de las aguas sólo se conseguirá en un 53%, y que en materia marina el cumplimiento de la Estrategia correspondiente se está viendo sometida a muchas presiones, y también confirma los problemas del uso del suelo en zonas de la Unión, insistiendo en el necesario proceso de "*ecologización de la PAC*", la necesidad de reflexionar sobre el compromiso de Río+20 de lograr un mundo con una degradación neutra del mundo, continuar reduciendo los aportes de nutrientes al suelo y paliar la fragmentación del terreno.

Para proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, el Programa garantizará que para 2020 se alcancen estos objetivos:

* detención de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos, que los ecosistemas y los servicios que prestan se mantengan y mejoren, y que se haya restaurado al menos el 15% de los ecosistemas degradados;
* reducción considerable de los impactos de las presiones sobre las aguas dulces, costeras y de transición, y sobre las marinas para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado de las mismas, de acuerdo con las normas correspondientes;
* continuar reduciendo los impactos de la contaminación atmosférica sobre los ecosistemas y la biodiversidad, con el objetivo de no exceder las cargas y niveles críticos;
* que la tierra se gestione de una forma sostenible, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares contaminados;
* que el ciclo de los nutrientes (nitrógeno y fósforo) se gestione de manera más sostenible y eficiente en cuanto al uso de los recursos, y
* que se protejan los bosques y los servicios que prestan, se gestionen de forma sostenible y se refuerce su capacidad de resistencia frente al cambio climático, los incendios, las tormentas, las plagas y las enfermedades.

Para conseguir estas metas, el Programa Ambiental estima necesario:

* acelerar la puesta en práctica de la Estrategia sobre la Biodiversidad y aplicar plenamente el Programa de Salvaguardia de las Aguas de Europa;
* intensificar los esfuerzos para preservar unas poblaciones de peces saludables, con medidas de ámbito internacional y en la propia Unión;
* acordar y aplicar la Estrategia para la Adaptación al Cambio Climático de 2013;

* cumplir íntegramente la legislación sobre calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para los años posteriores a 2020;
* reducir la erosión e incrementar la materia orgánica del suelo, sanear lugares contaminados y reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio coordinado entre todas las esferas gubernamentales pertinentes, con el apoyo de la adopción de metas relativas al suelo y la tierra como recurso y de objetivos de ordenación territorial;
* reducir asimismo las emisiones de nitrógeno y fósforo, en particular las procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes;
* desarrollar y aplicar una nueva Estrategia Forestal de la Unión que responda a las demandas que se ejercen sobre los bosques, aborde los beneficios que aportan y contribuya a un planteamiento más estratégico de su protección y mejora, y
* potenciar el suministro de información pública de la Unión, la concienciación de los ciudadanos y su educación en materia ambiental.

El ***Objetivo prioritario nº 2*** es el relativo a ***convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva***.

Se pretende, de acuerdo con la Estrategia Europa 2020, avanzar hacia el crecimiento sostenible desarrollando una economía hipocarbónica y respaldar la transición hacia una economía que sea eficiente en su modo de utilizar los recursos, que disocie completamente el crecimiento económico del uso de los mismos y de la energía y de sus impactos ambientales, que reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero, que refuerce la competitividad a través de la eficiencia y la innovación y que promueva una mayor seguridad energética y de los recursos, siguiendo las Hojas de Ruta adoptadas y el documento sobre una política industrial integrada de 2012. Además, el Programa estima preciso innovar para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y para reforzar la competitividad en un contexto marcado por el aumento de los precios de los recursos, la escasez y las limitaciones de abastecimiento, siendo necesarias ayudas públicas en especial para las pymes. Todo lo cual, siendo imprescindible para hacer frente al desafío ambiental, también tiene claros beneficios socioeconómicos, en materia de generación de empleo, ampliación del mercado de las ecoindustrias o en relación con el reciclado, eficiencia energética y energías renovables.

Para avanzar en esta línea, el Programa estima imprescindible la aplicación completa del paquete de medidas en materia de clima y energía, debiendo aumentar la eficiencia y realizar cambios de comportamiento más rápidos para conseguir el cumplimiento del objetivo en materia de eficiencia energética (20% para 2020). Por otra parte, en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, la Unión está bien encaminada para cumplir el objetivo acordado (también un 20% en 2020), si bien el Programa considera que en esta reducción de emisiones deben participar todos los sectores de la economía y que han de prepararse las medidas para después de 2020, y prepararse para la adopción a nivel internacional de un nuevo acuerdo jurídicamente

vinculante. En materia de uso eficaz de recursos y reducción de emisiones, el texto resalta, además, la importancia de la adopción por la industria de las mejores tecnologías disponibles en el marco de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, al aplicarse a más de 50.000 instalaciones industriales, y la implantación de sistemas de gestión medioambiental (EMAS). Igualmente, se adoptarán medidas para mejorar el comportamiento ecológico de bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, por medio de iniciativas apropiadas, intensificando la oferta de productos ambientalmente sostenibles; resaltando la importancia para este objetivo de la normativa sobre ecodiseño y otras. Asimismo, se fijarán metas para reducir el impacto ambiental global del consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad. Y se estima que resulta esencial utilizar la contratación pública con criterios ambientales (con el objetivo de aplicar criterios ecológicos al 50% de las licitaciones), y desarrollar las redes de adquisiciones ecológicas voluntarias. Finalmente, se prevén acciones en materia de residuos y uso eficaz del agua.

Para que la Unión pueda convertirse en una economía hipocarbónica, ecológica, competitiva y eficiente en el uso de los recursos, el Programa considera que en 2020:

* deben haberse cumplido los objetivos establecidos en materia de clima y energía, y se esté trabajando para reducir en 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95 % en comparación con 1990;

* debe reducirse considerablemente el impacto ambiental global de los principales sectores de la economía de la Unión, y debe aumentarse su eficiencia en el uso de los recursos, con valores y medición adecuados, y aplicarse incentivos de mercado y otros;

* debe reducirse el impacto ambiental global de la producción y el consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad;

* los residuos se gestionen de forma segura como recurso y para prevenir daños a la salud y el medio ambiente, se registre un descenso absoluto de su proporción per cápita, se limiten los vertidos a los desechos residuales (es decir, los no reciclables y no recuperables), la recuperación de energía se limite a estos mismos, y

* se haya prevenido o reducido considerablemente la escasez de agua en la Unión.

Para alcanzar estos objetivos, será necesario:

* aplicar íntegramente el paquete de medidas sobre clima y energía, y acordar el marco para 2030;

* generalizar la aplicación de las “mejores técnicas disponibles” y redoblar los esfuerzos para promover la adopción de tecnologías, procesos y servicios innovadores;

* impulsar la investigación y los trabajos de innovación públicos y privados necesarios para generalizar tecnologías, sistemas y modelos empresariales innovadores

que aceleren la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, segura y sostenible, y reduzcan los costes de este proceso;

* desarrollar tecnologías de medición y de determinación de valores de referencia en relación con la eficiencia en el uso de los recursos terrestres, de carbono, hídricos y de material;

* establecer un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles, revisar la legislación en materia de productos para mejorar su comportamiento medioambiental y la eficiencia de los productos en el uso de los recursos a lo largo de su ciclo de vida, y fijar metas de reducción del impacto global del consumo;

* desarrollar programas de formación dirigidos a los empleos verdes;

* alcanzar los actuales objetivos y revisar los planteamientos en materia de contratación pública ecológica y crear una red de adquisiciones públicas voluntarias para las empresas de la Unión;

* ejecutar íntegramente la legislación de residuos (con sus principios, objetivos e instrumentos, que se precisan), y

* mejorar la eficiencia hídrica mediante el establecimiento y la vigilancia de objetivos a nivel de cuencas hidrográficas sobre la base de una metodología común y la utilización de mecanismos de mercado, tales como la tarificación del agua y otras.

El ***Objetivo nº 3*** del Programa es el relativo a ***proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar***, que se inicia resaltando los beneficios de la legislación ambiental europea, si bien se afirma que la contaminación del aire y del agua y los productos químicos siguen siendo objeto de preocupación.

En relación con la contaminación atmosférica, se plantea actuar en los espacios, como las ciudades, en los que las personas, especialmente los grupos sociales sensibles o vulnerables, y los ecosistemas están expuestos a altos niveles de contaminación. Por otra parte, el Programa constata tanto la positiva incidencia de las aguas de baño de buena calidad para la salud humana y para el turismo, como los problemas de acceso a agua de calidad satisfactoria en algunas zonas rurales, y los provocados por las inundaciones, en parte por los cambios que registran el ciclo hidrológico y el uso de la tierra.

Una parte de los problemas anteriores provienen del hecho de que la legislación de ambas materias no se aplica plenamente en la Unión, por lo que se actualizarán las mismas y en particular sus objetivos de acuerdo con los datos científicos más recientes y se procurará crear sinergias con las relativas al cambio climático, la movilidad y el transporte, la biodiversidad, y el medio marino y terrestre. La prioridad en relación con ambos tipos continúa siendo controlar la contaminación en su origen, a lo que la Directiva de Emisiones Industriales de 2010 contribuirá apreciablemente.

En relación con los productos químicos, el Programa subraya la trascendencia de la legislación REACH, sobre clasificación, etiquetado y envasado de los productos químicos, sobre biocidas y sobre plaguicidas para la protección de la salud humana y el medio ambiente; si bien sigue habiendo incertidumbres en relación con algunos impactos sobre ambas cuestiones de algunas mezclas de productos químicos, los nanomateriales o productos concretos (como los que inciden con el sistema endocrino u hormonal). En este ámbito, el Programa propone que todas las sustancias que puedan ser motivo de grave preocupación sean incluidas en la lista REACH y continuar aplicando y desarrollando iniciativas en relación con los efectos combinados de productos químicos y la seguridad de los alteradores endocrinos, se establecerá un enfoque global en la materia y se garantizarán la seguridad y la gestión sostenible de los nanomateriales. Además, se tendrá en cuenta el auge de los bioproductos, los productos bioquímicos y los biomateriales, y la incidencia en estos campos del cambio climático, y prepararse para hacer frente a sus consecuencias, teniendo en cuenta los efectos positivos de la restauración de ecosistemas y la infraestructura verde.

Para alcanzar estos objetivos, el Programa propone que en 2020:

* la calidad del aire haya mejorado y la contaminación acústica haya disminuido considerablemente;
* los ciudadanos disfruten de normas elevadas de calidad del agua potable y de baño;
* se controlen los efectos combinados de los productos químicos y los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos, y se evalúen y minimicen los riesgos para el medio ambiente y la salud asociados al uso de sustancias peligrosas, incluidas las sustancias químicas presentes en productos;
* que el uso de plaguicidas no cause efectos perjudiciales para la salud de las personas o influya de forma inaceptable en el medio ambiente, y que se usen de forma sostenible;
* se controlen adecuadamente los problemas de seguridad de los nanomateriales, aplicando un planteamiento coherente en la legislación, y
* se hayan realizado avances decisivos en materia de adaptación a los impactos del cambio climático.

Para ello, será necesario:

* aplicar una política actualizada sobre calidad del aire y ruido, acorde con los conocimientos científicos más recientes, así como medidas contra la contaminación atmosférica y acústica en su origen, e incluir mejoras en el diseño urbano;
* incrementar aplicación de las Directivas Marco del Agua, de Agua Potable y de Aguas de Baño, especialmente en relación con los pequeños proveedores de ese recurso;

* seguir aplicando el Reglamento REACH, desarrollar para 2018 una estrategia europea para un entorno no tóxico que propicie la innovación y el desarrollo de sustitutivos sostenibles, incluidas las soluciones no químicas (con medidas para nanomateriales, efectos combinados de los productos químicos, etc.);
* vigilar la aplicación de la legislación sobre el uso sostenible de biocidas y plaguicidas, y revisarla para mantenerla al día, y
* acordar y aplicar una Estrategia de la Unión de adaptación al cambio climático, incluida la integración de las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes en sectores e iniciativas políticas clave.

El ***Objetivo prioritario nº 4*** relativo a ***maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión***, comienza resaltando precisamente los beneficios de una aplicación efectiva de la legislación ambiental, aunque los costes por la inaplicación son elevados. Surge por ello la necesidad de un sistema eficaz y viable de equilibrio y control de poderes a nivel nacional que contribuya a identificar y resolver problemas de ejecución, así como de medidas para impedir que surjan, por lo que en los próximos años el Programa prevé que se dará máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo ambiental europeo, dotando a quienes intervienen en tal proceso (a nivel nacional, regional y local) de los conocimientos, las herramientas y la capacidad necesarios para facilitar obtener beneficios de esta aplicación efectiva; actuando en cuatro sectores: recogida y difusión de los conocimientos en materia de aplicación, inspecciones y vigilancia, tramitación de denuncias y acceso efectivo de los ciudadanos a la justicia, incluyendo procedimientos no judiciales, y un aumento de la cooperación en la Unión y a nivel internacional.

De acuerdo con las precisiones anteriores, el Programa garantizará en 2020 que:

* el público tenga acceso a información clara sobre cómo se está aplicando la legislación europea de medio ambiente, de acuerdo con el Convenio de Aarhus;
* haya aumentado la observancia de las normas ambientales;
* se haya conseguido el cumplimiento de la legislación ambiental en todas las esferas administrativas y se garanticen unas condiciones equitativas en el mercado interior;
* la legislación ambiental de la Unión y su ejecución inspiren más confianza a los ciudadanos, y que
* se facilite la aplicación del principio de tutela judicial efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Para ello, se prevé necesario:

* garantizar que a nivel nacional sistemas que difundan activamente información sobre cómo se está aplicando la legislación ambiental de la Unión, acompañados de cuadros con los resultados de cada Estado Miembro;

* celebrar acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación entre la Comisión y los Estados Miembros, incluyendo a autoridades regionales y locales;

* ampliar a toda la legislación medioambiental unos criterios que obliguen a los Estados Miembros a realizar inspecciones y vigilancias eficaces, y seguir desarrollando una capacidad complementaria a nivel de la UE, con el respaldo de redes de profesionales;

* garantizar mecanismos coherentes y eficaces a nivel nacional para la tramitación de reclamaciones sobre la aplicación de esta legislación, y

* garantizar que las disposiciones nacionales sobre acceso a la justicia reflejen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y promover los procedimientos no judiciales de resolución de conflictos.

El ***Objetivo prioritario nº 5*** es el relativo a ***mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente***. Para mejorar la base de información de la política de medio ambiente, el Programa garantizará que en 2020:

* los responsables políticos y las partes interesadas dispongan de una base más documentada para desarrollar y aplicar las políticas de medio ambiente y clima, en particular para comprender el impacto ambiental de las actividades humanas, y calcular costes y beneficios, tanto de actuar como de no actuar;

* hayan mejorado considerablemente nuestros conocimientos y nuestra capacidad de evaluar y gestionar los nuevos riesgos climáticos y medioambientales;

* se haya consolidado la interfaz ciencia-política en cuestiones ambientales, y

* se haya intensificado la influencia de la Unión y los EM en los foros internacionales.

A tal fin, se estima necesario:

* coordinar, compartir y promover los esfuerzos de investigación de la Unión y los EM para colmar las principales lagunas en los conocimientos ambientales, en particular respecto a los riesgos de traspasar puntos de inflexión ambientales y límites del planeta;

* aplicar un planteamiento sistemático e integrado a la gestión del riesgo;

* simplificar, racionalizar y modernizar la recogida, la gestión y la puesta en común de datos e información sobre cambio climático y medio ambiente, incluyendo un Sistema Compartido de Información Medioambiental;

* desarrollar una base de conocimiento sobre la toxicidad y la exposición a productos químicos, y proseguir con el enfoque coordinado sobre biovigilancia ambiental y humana, e

* intensificar la cooperación a nivel internacional, de la Unión y de los Estados Miembros.

Seguidamente, el ***Objetivo prioritario nº 6*** del Programa es el relativo a ***asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales***, ya que los esfuerzos necesarios para realizar los objetivos del Programa requerirán unas inversiones adecuadas de fuentes públicas y privadas, y, aunque varios países se enfrentan graves problemas económicos y financieros, la necesidad de emprender reformas económicas y reducir la deuda pública abre nuevas oportunidades para avanzar hacia una economía hipocarbónica en la que se haga un uso más eficiente, seguro y sostenible de los recursos; aunque en algunos sectores no es fácil por la falta de señales de precios. Además, se estima necesario abordar adecuadamente las externalidades ambientales, y adoptando medidas, animar al sector privado a utilizar el marco financiero europeo para tomar medidas, y utilizar todos los instrumentos financieros del Marco 2014-2020.

Para ello, se considera necesario, en particular:

* suprimir progresivamente y sin demora las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente a nivel de la Unión y de los EM, intensificar la aplicación de instrumentos de mercado (en particular impuestos, tarifas y tasas), y ampliar los mercados de bienes y servicios ambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo;

* facilitar el acceso de la ecoinnovación a fondos e instrumentos financieros;

* reflejar adecuadamente las prioridades ambientales y climáticas en las políticas de apoyo a la cohesión económica, social y territorial;

* adoptar medidas específicas para garantizar el uso integral y eficiente de los fondos disponibles de la Unión para la actuación a favor del medio ambiente (en particular, incrementando significativamente la utilización temprana de los fondos del Marco Financiero para 2014-2020 y asignando el 20 % del presupuesto a medidas de adaptación y mitigación del cambio climático), y, junto con unos criterios de referencia claros, el establecimiento de metas y la realización de actividades de seguimiento y notificación;

* desarrollar y aplicar, antes de 2014, un sistema de notificación y seguimiento de los gastos relacionados con el medio ambiente en el Presupuesto de la UE, especialmente en relación con el cambio climático y la biodiversidad;

* integrar las consideraciones ambientales y climáticas en el proceso del Semestre Europeo, a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los EM, y lo sea con respecto a las recomendaciones específicas por países;

* desarrollar y aplicar indicadores alternativos que vayan más allá del PIB, lo complementen y que permitan controlar si nuestro progreso es sostenible, así como proseguir la integración entre los indicadores económicos y los ambientales y sociales, incluida la contabilidad medioambiental;

* seguir desarrollando e incentivando regímenes de pagos para servicios ecosistémicos, y

* establecer incentivos y metodologías que animen a las empresas a calcular el coste ambiental de sus negocios y beneficios derivados del uso de servicios ambientales y a divulgar la información de medio ambiente como parte de su información anual, y a que actúen con la debida diligencia, sobre todo a través de su cadena de suministro.

El último objetivo de esta parte del Programa es el ***Objetivo prioritario nº 7***, relativo a ***intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas***, que parte de considerar que la consecución de muchos de los objetivos prioritarios del propio Programa requerirá una integración mucho más efectiva de las consideraciones medioambientales y climáticas en otras políticas, así como planteamientos políticos conjuntos y más coherentes que aporten beneficios múltiples. Para alcanzar este objetivo prioritario, el Programa garantiza que en 2020 las políticas sectoriales de la Unión y de los Estados Miembros se desarrollen y apliquen de tal forma que favorezcan la consecución de objetivos y metas en materia de clima y medio ambiente, para lo será necesario, en particular, integrar las condicionalidades e incentivos relacionados con el medio ambiente y el clima en una serie de iniciativas políticas, incluidas las reformas y revisiones de la Política correspondiente, así como en nuevas iniciativas, en ambos niveles; realizar evaluaciones previas y sistemáticas de los impactos ambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas de ambos para garantizar su coherencia y eficacia; aplicar plenamente las Directivas de Evaluación Ambiental Estratégica y de Impacto Ambiental; utilizar la información de la evaluación posterior relacionada con la experiencia de la aplicación de la normativa ambiental para mejorar su consistencia y coherencia, y abordar los posibles compromisos en todas las políticas, para maximizar las sinergias y evitar, reducir o remediar los efectos negativos no intencionados sobre el medio ambiente.

La cuarta parte del VII Programa Ambiental hace referencia a ***"Responder a desafíos locales, regionales y mundiales"*** (puntos 90 a 106), que incluye el Objetivo prioritario nº 8 relativo a aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE (puntos 90 a 95) y el Objetivo prioritario nº 9 referido a reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional (puntos 96 a 106).

El ***Objetivo prioritario nº 8***, relativo a ***aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión***, se inicia constatando el carácter densamente poblado de la Unión (para 2020 se estima que el 80% de la población viva en zonas urbanas y periurbanas), con lo que el estado del medio ambiente urbano tendrá una influencia directa en la calidad de vida, y no sólo de las propias ciudades sino más allá de sus límites físicos (en materia de alimentos, energía, espacio y recursos o para gestionar los residuos que generan). Además, deben tenerse en cuenta los problemas ambientales comunes de una mayoría de ciudades (calidad del aire y emisiones de gases de efecto invernadero, ruido, agua, tanto escasez como inundaciones, lugares contaminados, zonas industriales

abandonadas o residuos). Aunque también debe resaltarse que las ciudades europeas marcan la pauta en sostenibilidad urbana, al ser con frecuencia pioneras en la aplicación de soluciones innovadoras a problemas ambientales y situar la sostenibilidad ambiental en el centro de sus estrategias de desarrollo urbano.

Para aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE, el Programa considera que en 2020 la mayoría de las ciudades de la Unión ya estén aplicando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, para lo que será necesario determinar y acordar un conjunto de criterios para evaluar el comportamiento ambiental de las ciudades, teniendo en cuenta los impactos económicos, territoriales y sociales, garantizar que las mismas dispongan de información sobre la financiación de medidas para mejorar su sostenibilidad urbana, y que tengan acceso a tales fondos, compartir las mejores prácticas sobre desarrollo urbano innovador y sostenible, y desarrollar y promover una idea común sobre la manera de contribuir a la consecución de mejores entornos urbanos, prestando atención a la integración del urbanismo con los objetivos del Programa.

El ***Objetivo prioritario nº 9***, relativo a ***reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional***, es el último de esta parte y del propio Programa Ambiental.

Para reforzar la eficacia de la Unión Europea para afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial, el Programa garantiza que, en 2020, se hayan integrado plenamente las conclusiones de la Cumbre Río+20 en las políticas exteriores de la Unión, y la misma contribuya efectivamente a los esfuerzos mundiales por aplicar compromisos acordados, incluidos los Convenios de Río; que la Unión esté apoyando efectivamente los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para resolver los problemas ambientales y climáticos, y garantizar un desarrollo sostenible, y se haya reducido el impacto del consumo de la Unión en el medio ambiente de fuera de sus fronteras.

A tal fin, se considera necesario:

* trabajar, en el marco de los desafíos universales de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible para después de 2015, a favor de la adopción de objetivos de desarrollo sostenible que sean coherentes con los objetivos y las metas vigentes acordados a escala internacional relacionados, entre otros, con la biodiversidad, el cambio climático, la inclusión social y los niveles mínimos de protección social; se refieran, tanto con carácter nacional como internacional, a ámbitos prioritarios, en particular la energía, el agua, la seguridad alimentaria, los océanos y una producción y un consumo sostenibles, el empleo digno, la buena gobernanza y el Estado de Derecho; sean de aplicación universal y cubran las tres dimensiones del desarrollo sostenible; se sometan a evaluación y vayan acompañadas de metas e indicadores, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferentes circunstancias nacionales, capacidades y niveles de desarrollo, y sean coherentes y apoyen otros compromisos asumidos a nivel internacional, como por ejemplo el cambio climático y la biodiversidad.

* trabajar para conseguir una estructura más efectiva de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible mediante la consolidación del PNUMA, en sintonía con las conclusiones de la Cumbre Río+20, sobre la base de la decisión de 7 de Marzo de 2013 de pasar a denominarlo Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA, apoyando los trabajos en curso para intensificar las sinergias entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y contribuir a garantizar que el medio ambiente tenga resonancia y peso en el trabajo del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (previsto en la Conferencia Río+20);
* potenciar el impacto de diferentes fuentes de financiación, en particular los impuestos y la movilización de los recursos internos, la inversión privada y otras fuentes nuevas e innovadoras, así como crear opciones respecto a la utilización de la ayuda al desarrollo para hacer uso de esas otras fuentes de financiación como parte de la estrategia de financiación del desarrollo sostenible establecida en Río, así como en las propias políticas de la UE, incluidos los compromisos internacionales a favor de la financiación para la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático;
* establecer relaciones con países socios de una forma más estratégica (por lo que conviene centrar la cooperación con socios estratégicos, con países integrados en la Política Europea de Vecindad y con países en desarrollo, según los casos);
* participar en procesos multilaterales sobre cuestiones ambientales, con vistas a garantizar el cumplimiento a nivel mundial y de la Unión de los compromisos para 2020, y acordar la actuación internacional para después de ese año;
* evaluar el impacto ambiental en el mundo del consumo que hace la Unión de alimentos y productos no alimentarios, y las posibles respuestas a los mismos;
* promover un mayor desarrollo y aplicación de regímenes de comercio de derechos de emisión en el mundo y favorecer la vinculación entre ellos, y
* "garantizar que el progreso económico y social se consiga en el respeto de la capacidad de la tierra, aumentando la comprensión de los límites del planeta, entre otros, en el desarrollo del marco posterior a 2015, con el fin de garantizar el bienestar humano y la prosperidad a largo plazo" (que quizás sea la frase que resumen este novedoso Programa).

Finalmente, la propuesta de la Comisión incluía una parte sobre el seguimiento de los avances, que se ha eliminado, al incluirse ahora en el art. 4 de la Decisión que aprueba el Programa.

III. ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

Dada la estrecha, y no contradictoria sino complementaria, relación entre la economía y el medio ambiente, que tiene un reflejo claro en la adecuada concepción del

desarrollo sostenible, desde hace tiempo la Unión ha venido poniendo en marcha diversas acciones para reflejar el medio ambiente en los instrumentos más importantes de medición del desarrollo económico y la riqueza, hasta llegar a la aprobación del Reglamento (UE) nº 691/2001, del PE y del Consejo, de 6 de Julio de 2011, relativo a las Cuentas Económicas Europeas Medioambientales (DOUE L 192, 27.7.2011), que introdujo tres módulos en las mismas (emisiones a la atmósfera, impuestos ambientales y flujos de materiales. De acuerdo con el mismo, la Comisión adoptó el Informe de aplicación del mismo) [COM (2013) 864 final, Bruselas, 9.12.2013], en el que estima que la transmisión de datos a la UE sobre dichos módulos ha sido en general buena (aunque algunos EM tienen prórrogas para el envío de la información (entre ellos, España), y propone el estudio de la ampliación a más módulos (como gastos en la protección ambiental, bienes y servicios ambientales o energía).

En este mismo apartado, podemos resaltar asimismo los Dictámenes del CESE, de 13 de Febrero, sobre "Modelos de empresa para el crecimiento sostenible, la economía hipocarbónica y la transformación industrial" (DOUE C 133, 9.5.2013), de 23 de Mayo, sobre "La economía verde-Fomentar el desarrollo sostenible en Europa" (DOUE C 271, 19.9.2013), y de 18 de Septiembre de 2013, sobre "establecer objetivos de desarrollo sostenible-La contribución de la sociedad civil Europea a la posición de la UE" (DOUE C 341, 21.11.2013); así como el Dictamen del Comité de las Regiones de 30 de Noviembre de 2012, sobre "La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa" (DOUE C 17, 19.1.2013).

IV. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Durante el año 2013, junto a la aprobación del VII PAM, la actividad más importante de la Unión ha seguido siendo sin duda la relativa a este apartado.

Como ya es habitual, la Comisión adoptó el Informe sobre "Progresos realizados en la consecución de los objetivos de Kioto y de los objetivos de la Unión Europea para 2020" [COM (2013) 698 final, Bruselas, 9.10.2013], en el que refleja que la UE-15 "*no sólo está bien encaminada hacia la consecución de su objetivo para el primer período de compromiso de Kioto, de 2008 a 2012, sino que lo rebasará*", pues, con datos de 2011, las emisiones de GEI de la UE-15 se situaron un 14'9% por debajo de las emisiones del año de referencia de 1990, y las emisiones totales de la UE-28 en 2011 fueron un 18'3% inferiores a las de 1990 (con crecimientos económicos entre 1990-2011 del 44% para UE-15 y del 45% para UE-28); previéndose además que la UE-28 alcanzará en conjunto el objetivos de reducir las emisiones GEI un 20% en 2020.

Además, la Comisión presentó la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto [COM (2013) 768 final, Bruselas, 6.11.2013].

Cronológicamente, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 22 de Mayo de 2013 (Doc. EUCO 75/1/13, Rev. 1, 23.5.2013) dedicó una buena parte de las sesiones

a la energía, con previsiones sobre el mercado interior de la misma y las interconexiones energéticas, las inversiones en infraestructuras energéticas, la diversificación del abastecimiento y la eficacia energética. Posteriormente, el Consejo Europeo de 20 de Diciembre de 2013 (Doc. EUCO 217/13) acoge satisfactoriamente los informes presentados sobre el mercado interior de la energía y las relaciones exteriores en la materia.

Desde el punto de estratégico, deben destacarse el Libro Verde de la Comisión sobre "Un marco para las políticas de clima y energía en 2030" [COM (2013) 169 final, Bruselas, 27.3.2013], que inicia la reflexión sobre estas políticas para los años posteriores a 2020, al cumplimiento de los objetivos de los tres 20% (reducción de emisiones, energías renovables y ahorro-eficiencia energética), a la seguridad de abastecimiento y las capacidades y esfuerzos de los Estados Miembros.

De mucha mayor envergadura es indudablemente la presentación por la Comisión de la "Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE" [COM (2013) 216 final, Bruselas, 16.4.2013], al ser esta materia mucho más importante y compleja que el sistema de comercio de emisiones pues, sin ser catastrofistas y sin poner en duda los datos del Panel Intergubernamental, se abordan temas que no pueden resolverse o paliarse de la noche a la mañana, y de los prácticamente no se habla a nivel internacional (prefiriendo hacerlo sobre el novedoso sistema de comercio de emisiones, aunque como sabemos con problemas de credibilidad, dada la bajada del "*tren en marcha*" de algunos de los países más importantes del mundo o el nulo interés por parte de otros).

La Estrategia se inicia señalando que, con el fin de evitar los riesgos más graves derivados del cambio climático y, en concreto, los efectos irreversibles más devastadores, el calentamiento mundial debe limitarse a una temperatura inferior a 2 ºC por encima del nivel anterior a la era industrial. Por lo que,

> "*independientemente de cuáles sean las hipótesis sobre el calentamiento que se manejen y no obstante la eficacia de los esfuerzos que se realicen por mitigar este fenómeno, las repercusiones del cambio climático se incrementarán en las próximas décadas debido a los efectos retardados del pasado y a las actuales emisiones de gases de efecto invernadero. No nos queda pues más elección que adoptar medidas de adaptación para hacer frente a los inevitables efectos climáticos y a los costes económicos, medioambientales y sociales que estos acarrean. De optar por planteamientos coherentes, flexibles y participativos, resulta más económico programar medidas de adaptación con la antelación suficiente que pagar el precio de no hacer nada*".

Después de revisar lo realizado en el pasado en la materia, el documento propone diversas acciones en materia de fomento de la actuación de los Estados Miembros (instando a todos a elaborar estrategias exhaustivas de adaptación, facilitar financiación del programa LIFE en la materia e introducir el debate de la adaptación en el marco del llamado "*pacto de los Alcaldes*", para propiciar la adaptación de las ciudades), en materia de llevar a cabo una toma de decisiones con mayor conocimiento de las

causas (remediando el déficit de conocimientos y convertir CLIMATE-ADAPT en la ventanilla única de información en esta materia) y promover la adaptación en sectores vulnerables clave, como silvicultura, transportes, movilidad, biodiversidad, etc. (facilitando la reducción del impacto del cambio climático en la PAC, la Política de Cohesión y la Política de Pesca, garantizando infraestructuras más resistentes y promover seguros u otros instrumentos financieros para las decisiones sobre inversiones y empresas resistentes). Además, la Estrategia incluye medidas sobre gobernanza (mayor coordinación entre las Políticas y entre los EM), financiación europea específica y acciones de seguimiento, evaluación y revisión de lo adoptado.

La Estrategia fue debatida en el Consejo de Medio Ambiente celebrado el 18 de Junio de 2013 (sesión nº 3246, Doc. 10876/13), que aprobó unas conclusiones en la materia (Consejo de la UE-Secretaría General, doc. 11151/13), avalando el texto y algunas otras iniciativas en la materia.

Por otro lado, en este años se han aprobado o publicado diversos textos jurídicos en esta materia, que modifican y completan el marco normativo. Así, y sorprendentemente, la Recomendación de la Comisión de 9 de Octubre de 2009, nº 2013/105/CE, sobre movilización de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la transición a una economía de alta eficiencia energética y bajo nivel de emisión de carbono, se ha publicado en el DOUE L 51, de 23 de febrero de 2013. Seguidamente, se han aprobado la Decisión nº 2103/162/UE, de la Comisión, de 26 de Marzo de 2013 (DOUE L 90, 28.3.2013), fija las asignaciones anuales de emisiones GEI de los EM para 2013 a 2020; la Decisión nº 377/2013/UE. Del PE y del Consejo, de 24 de Abril de 2013 (DOUE L 113, 25.4.2013), que establece una excepción temporal en relación con el régimen de emisiones del sector de la aviación; la Decisión nº 529/2013/UE, del PE y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 (DOUE L 165, 18.6.2013), estableciendo normas contables para emisiones y absorciones de GEI derivadas del uso de la tierra, o sus cambios, y la silvicultura; el Reglamento (UE) nº 525/2013, del PE y del Consejo, de 21 de Mayo (DOUE L 165, 18.6.2013), relativo al seguimiento y notificación de emisiones GEI, y a otra información relevante para el cambio climático, y se deroga la Decisión nº 280/2004/CE, y la Decisión nº 2013/448/UE, de la Comisión, de 5 de Septiembre de 2013 (DOUE L 240, 7.9.2013), relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de GEI, de acuerdo con la Directiva 2003/87/CE. Asimismo, la Comisión publicó el informe sobre los avances en la aplicación del Reglamento de 2006 relativo al Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (E-PRTR) [COM (2013) 111 final, Bruselas, 5.3.2013].

En materia energética, la Decisión de Ejecución nº 2013/242/UE, de la Comisión, de 22 de Mayo, estableció la plantilla de los Planes nacionales de acción para la eficiencia energética, de acuerdo con la Directiva de 2012 (DOUE L 141, 28.5.2013). En esta misma materia, la Comisión adoptó el 6 de Noviembre la Comunicación sobre "Aplicación de la Directiva de eficiencia energética-Orientaciones de la Comisión" [COM (2013) 762 final], en la que destaca la importancia de la Directiva de 2012 para el cumplimiento del objetivo del ahorro energético en un 20% para 2020 y para otros objetivos energéticos y económicos, revisa los plazos y problemas para su cum-

plimiento por los EM, y, para facilitar su cumplimiento se anuncia la elaboración de varios documentos de trabajo (que se adjuntan a la Comunicación y se resumen en la misma) relativos a la función ejemplarizantes de los edificios de las Administraciones centrales, a las adquisiciones y compras públicas, a las obligaciones de eficiencia energética y alternativas, a las auditorías energéticas y sistemas de gestión energética, a la medición y facturación, a la promoción de la eficiencia en calefacción y refrigeración, y a la transformación, transporte y distribución de energía.

Asimismo, la Comisión aprobó el "Informe de situación sobre la energía renovable" [COM (2013) 175 final, Bruselas, 27.3.2013], que evalúa el progreso hacia la consecución del objetivo del 20% en 2020, revelando que si en 2010 parecía que, dado el crecimiento de estas energías, se cumpliría con creces dicho objetivo, actualmente revela una perspectiva menos optimista, por lo cual, después de analizar las tendencias de cada una de ellas, precisa ciertas medidas en la materia, como cambios en los procesos administrativos de autorización, suprimiendo barreras y trabas, la integración de estas energías en la red eléctrica, la aplicación efectiva de los regímenes de apoyo a las mismas y la sostenibilidad de los biocombustibles.

En este mismo ámbito, la Comisión también ha adoptado la Comunicación sobre "Energía limpia para el transporte: Estrategia europea en materia de combustibles alternativos" [COM (2013) 17 final, Bruselas, 24.1.2013], que analiza la situación actual de la cuestión y propone medidas para sustituir progresivamente el petróleo por combustibles alternativos, para mejorar el transporte y reducir la factura de las importaciones de petróleo, y, por otro lado, la Comunicación sobre "Tecnologías e innovación energéticas" [COM (2013) 253 final, Bruselas, 2.5.2013], que analiza en primer término lo conseguido en la materia por la UE, la mejora de las condiciones marco para la investigación y la innovación, la aplicación del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (EETE) y del programa "Energía inteligente-Europa", las asociaciones público-privadas y las empresas comunes, la mejora de la financiación o la dimensión regional; para proponer después medidas en la materia.

En materia de protección de la atmósfera, se aprobó la Comunicación de la Comisión relativa al "Programa 'Aire puro' para Europa [COM (2013) 918 final, Bruselas, 18.12.2013], que plantea las medidas para combatir la mala calidad del aire a corto plazo (emisiones de vehículos diésel ligeros, promover capacidades técnicas y de gestión para luchar contra esta contaminación, y su financiación, ampliar los instrumentos de lucha a nivel regional y local, y avanzar en el cumplimiento de la Directiva del Aire Ambiente), reducir los impactos de esta contaminación a largo plazo (incluyendo nuevos objetivos hasta 2030, y su realización, revisando las correspondientes normas, progresar en los actuales controles en la fuente, en emisiones industriales y diseño ecológico, proponer una Directiva sobre instalaciones de combustión medianas, reducir las emisiones de amoníaco en la agricultura, controlar las del transporte marítimo o proponer medidas no obligatorias), plantear la incidencia de esta nueva política sobre el aire en el crecimiento y la competitividad, y establecer su seguimiento, evaluación y revisión.

Finalmente, es interesante la reflexión que realiza el Dictamen del CESE de 20 de Marzo de 2013 sobre "Explorar las necesidades y los métodos de participación y compromiso de los ciudadanos en el ámbito de la política energética".

V. CAPITAL NATURAL, RECURSOS NATURALES Y RESIDUOS

En este ámbito, debemos mencionar en primer lugar la Comunicación de la Comisión sobre "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa" [COM (2013) 249 final, Bruselas, 6.5.2013], que responde a lo previsto en las Hojas de Ruta de 2011, que sirvieron de base al VII PAM, y que conecta, aunque sea anterior, con el objetivo nº 1 de este último. Se entiende por "*infraestructura verde*" una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos, que incorpora espacios verdes, o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos, y otros elementos físicos de espacios terrestres, incluidas las zonas costeras, y marinos, y, en los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos. La infraestructura verde es importante porque es una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales, pues nos ayuda a comprender el valor de los beneficios que la naturaleza proporciona a la sociedad humana y a movilizar inversiones para sostenerlos y reforzarlos; asimismo contribuye a evitar la dependencia de infraestructuras cuya construcción es costosa, y puede contribuir de manera significativa a la aplicación efectiva de todas las Políticas cuando algunos o todos los objetivos deseados pueden conseguirse, parcial o totalmente, mediante soluciones basadas en la naturaleza.

A continuación, la Comunicación repasa su contribución a las políticas de la UE, tales como la regional, la relativa al cambio climático y a la gestión de catástrofes y la de conservación del capital natural, para plantear a continuación una estrategia de la Unión en la materia (integración de la misma en las políticas, conocimientos e innovación, apoyo financiero y proyectos de esta infraestructura a escala europea) y el compromiso de llevarla a cabo.

Por otra parte, la Comisión adoptó el Informe sobre "Los recursos genéticos agrarios: de la conservación a la utilización sostenible" [COM (2013) 838 final, Bruselas, 28.11.2013], en la que, asumiendo que la conservación de estos recursos es una necesidad a largo plazo que va más allá de los intereses nacionales, analiza los retos y necesidades que se plantean, tanto a nivel mundial como de la UE, y su situación actual, y plantea actuaciones en ámbitos de actuación prioritarios, para avanzar en su conservación y utilización sostenible activa.

Asimismo, mediante Decisión nº 2013/86/UE del Consejo, de 12 de Febrero (DOUE L 46, 19.2.2013), se aprobó en nombre de la Unión el Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación su plementario al Protocolo

de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecniología, derivado del Convenio sobre Diversidad Biológica y del Protocolo de Cartagena.

En materia de recursos naturales, la Unión se hizo eco del problema de la muerte masiva de las abejas, al aprobar la Decisión de Ejecución nº 2013/512/UE de la Comisión, de 17 de octubre de 2013 (DOUE L 279, 19.10.2013), relativa a una ayuda financiera a determinados Estados Miembros (entre ellos, España) para subvencionar estudios voluntarios de vigilancia de las desaparicionmes de colonias de abejas para 2013-2014.

En materia de residuos, la Comisión adoptó el Libro Verde sobre "Una estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente" [COM (2013) final, Bruselas, 7.3.2013], en el que se analiza con detalle el problema que suponen estos desechos en la Unión, las normas y medidas en ese ámbito y las opciones para el futuro, con la finalidad de preparar nuevas medidas.

Finalmente, en este apartado, podemos mencionar también el interesante Dictamen del Comité de las Regiones, de 9 de Octubre de 2013, sobre "Desarrollo sostenible de las zonas rurales" (DOUE C 356, 5.12.2013), que destaca estas áreas de la Unión, no siempre consideradas adecuadamente.

VI. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

En este año 2013 se han aprobado los Reglamentos de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE para los años 2014-2020, y que en relación con la Política Ambiental constituyen el mayor volumen de financiación nunca previsto en ninguna otra parte del mundo.

Sobre la base del Reglamento (UE) nº 1303/2013, del PE y del Consejo, de 17 de Diciembre de 2013 (DOUE L 347, 20.12.2013), por el que se dictan disposiciones relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP, que establece el régimen general de todos, incluye el desarrollo sostenible entre sus objetivos, así como otros más concretos (economía baja en carbono, adaptación al cambio climático y riesgos, etc.), y fija el volúmen de financiación previsto (en concreto, 322 mil millones de euros para ésos años), se aprobaron el Reglamento (UE) nº 1300/3013, del PE y del Consejo, de 17 de Diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión (DOUE L 347, 20.12.2013), que, con un presupuesto de 66.362 millones €, está destinado a los EM con una RNB *per capita* inferior al 90% (calculada para 27 EM sobre el período 2008-10), para inversiones en Redes Transeuropeas de Transportes e inversiones en medio ambiente, incluídos ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la energía (transición a una economía baja en carbono, adaptación al cambio climático y riesgos, conservar y proteger el medio ambiente, transporte sostenible o refuerzo de las capacidades de las Administraciones Públicas y de las partes interesadas, entre otros), y el Reglamento (UE) nº 1293/2013, del PE y del Consejo, de 11 de Diciembre de 2013 (DOUE L 347, 20.12.2013), que aprueba el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), que, con un presupuesto de 3.456 millones € para los años

2014-2020, incluye un Subprograma de Medio Ambiente (con 2.592 millones € para medio ambiente y uso eficiente de los recursos, naturaleza y biodiversidad, y gobernanza e información), y un Subprograma de Acción por el Clima (con 864 millones €, para mitigación del y adaptación al cambio climático, y gobernanza e información); habiendo elaborado la Comisión la Comunicación de evaluación del Reglamento de 2007 del Programa LIFE, ya derogado [COM (2013) 478 final, Bruselas, 28.6.2013].

VII. SOSTENIBILIDAD DE LAS CIUDADES

En el marco de la revitalización de este ámbito que incluye el VII PAM, como hemos visto, podemos mencionar el conjunto de documentos adoptados por la Comisión en materia de movilidad urbana. En concreto, son la Comunicación titulada "Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de recursos" [COM (2013) 913 final, Bruselas, 17.12.2013), acompañada de un Anexo y del Resumen de evaluación de impacto [SWD (2013) 529 final, 17.12.2013], que describe los problemas existentes en esta materia, lo realizado hasta ahora y las propuestas nuevas (planes de movilidad urbana sostenible, coordinación de las intervenciones de los sectores público y privado, y apoyo de la UE).

VIII. CALIDAD AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES

En relación con la reforma de la Directiva de Evaluación Ambiental de 2011, el Consejo de Medio Ambiente de 21 de Marzo de 2013 (Sesión nº 3233, doc. 7640/13) mantuvo un debate sobre la propuesta, en el marco de unas preguntas preparadas por la Presidencia (como interoducción de una "ventanilla única", hacer obligatoria la determinación del alcance de las evaluaciones previstas en otras normativas, proponer un sistema de expertos acreditados, simplificar el procedimiento, y mejorar su calidad, problemas de compatibilidad de los sisstemas de los EM, etc.), que servirán de orientación para continuar el proceso.

Por otra parte, mediante Decisión nº 2013/131/UE de la Comisión, de 4 de Marzo de 2013 (DOUE L 76, 19.3.2013), se estableció la detallada y práctica Guía del Usuario para participar en el EMAS (Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Medioambientales), y la Comisión adoptó un interesante Recomendación nº 2013/179/UE, de 9 de Abril de 2013, sobre el Uso de Métodos comunes para medir y Comunicar el Comportamiento Ambiental de los productos y las Organizaciones a los largo de su Ciclo de Vida (DOUE L 124, 4.5.2013), que constituye un instrumento esencial en relación con el uso eficiente de recuros y del capital natural de la Unión.

Asimismo, la Comisión aprobó la Comunicación "Una vida digna para todos: acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible" [COM (2013) 92 final, 27.2.2013], que plantea medidas en esta materia, en el marco de la Conferencia de Río de Janeiro de 2012.

Finalmente, se aprobó la Directiva 2013/30/UE, del PE y del Consejo, de 12 de Junio de 2013, sobre la Seguridad de las Operaciones relativas al Petróleo y al Gas Mar Adentro (DOUE L 178, 28.6.2013), que establece los réquisitos y el régimen de prevención de accidentes en estas operaciones, ylimitar las consecuencias de los accidentes.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

Casado Casado, L., Fuentes y Gasó, J. R., y Gifreu Font, J. (Dir.), y otros, "Prestación de servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental", Ed. Tirant Lo Blanch-Generalidad de Cataluña, Valencia, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, "Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras. La inacción no es una opción", OPOUE, Luxemburgo, 2013.

Farias, T., y otros, "Direito Ambiental", Editora Jus Podium, Salvador-Bahia (Brasil), 2013.

Fernández de Gatta Sánchez, D.:

— "Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente", 2ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2013.

— "Nueva etapa en la Política Ambiental de la Unión Europea: el Séptimo Programa (2013-2020)", Actualidad Administrativa, nº 3/2013, pp. 374-387.

— "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020", Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 41-42/2013, pp. 71-121.

— "Unión Europea: la propuesta del Séptimo Programa Medioambiental", en López Ramón, F. (Dir.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2013", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 83-113.

— "La legislación de España en materia de control integrado de la contaminación y emisiones industriales", Fórum de Direito Urbano e Ambietal-FDUA, Bello Horizonte (Brasil), nº 69, maio-jun., 2013, p. 39-64.

— "Nueva normativa sobre emisiones industriales: la modificación de la legislación en materia de prevención y control integrados de la contaminación por ley 5/2013, de 11 de Junio", Diario La Ley, nº 8150, martes, 17 de Septiembre de 2013, pp. 10-17.

García Lupiola, A, "El Derecho Ambiental Europeo: Evolución y desarrollo de los fundamentos de la legislación sobre medio ambiente", Revista Práctica de Derecho-CEFLegal, nº 146, Marzo, 2013, pp. 131-172.

López Ramón, F. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2013", Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

López Ramón, F., y Escartín Escudé, V. (Coords.), y otros, "Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente", Ed. Marcial Pons, Madrid, 2013

Lozano Cutanda, B., y Alli Turrillas, J. C., "Administración y Legislación Ambiental", 7ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2013.

Ortega Álvarez, L., y Alonso García, C. (Dir.), de Vicente Martínez, R. (Coord.), y otros, "Tratado de Derecho Ambiental", Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Revuelta Pérez, I., "Legislación Ambiental. Selección de Jurisprudencia", Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Rodríguez Martínez, I., "Régimen y transmisión de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y créditos de carbono", Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Sanz Arruga, F. J., García Pérez, M., y Pernas García, J. J. (Dir.), y otros, "Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.

Santamarta Flórez, J., y otros-WWF, "Informe de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en España 1990-2012", WWF España, 2013.

Soriano García, J. E., y Brufao Curiel, P., "Claves de Derecho Ambiental", Vol. III, "Cuestiones generales de Derecho Ambiental", Ed. Iustel, Madrid, 2013.

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

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

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

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

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

IV

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: jurisprudencia ambiental 2012-2013

José Esteve Pardo
Marc Tarrés Vives

Sumario.–1. Introducción.–2. Contaminación, residuos, aguas y trasvase de recursos hídricos, evaluación ambiental, información medioambiental, acceso a la justicia y biotecnología.–*2.1. Contaminación del aire y planes nacionales para la asignación de derechos de emisión. Minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica como consecuencia de los derechos de emisión asignados gratuitamente.–2.2. Residuos. Criterios para la calificación de residuo. Improcedencia de la imposición de obligaciones a empresas encargadas de la recogida de residuos urbanos sobre instalaciones en las que realizar el tratamiento.–2.3. Aguas.*–A) Directiva de Aguas. Planes hidrológicos y trasvase de recursos hídricos.–B) Aguas residuales urbanas.–*2.4. Evaluación de impacto ambiental. Anulación de planes o programas y posibilidad de mantener sus efectos. No inclusión en las evaluaciones de las repercusiones sobre bienes materiales.–2.5. Acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Alcance de las exclusiones por participación de autoridades públicas en procedimientos legislativos.–.2.6. Biotecnología. Denegación de solicitud de autorización de cultivos híbridos que figuran en el catálogo común aprobado por la Comisión*.–3. Fauna y flora.–Lista de sentencias referidas.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE/TJ) ha dictado durante el bienio 2012-2013 alrededor de medio centenar de sentencias que guardan relación con la temática ambiental. Por nuestra parte hemos realizado una selección que deja el número de pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo objeto de comentario en veintisiete, entre los que, por un lado, los hay dictados en el marco de procedimien-

tos incoados por la Comisión Europea sobre la base del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[1], en relación con el incumplimiento de varias Directivas en materia de evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos, del tratamiento de aguas urbanas residuales y de la conservación de hábitats, flora y fauna. Mientras, de otro, el TJ ha dictado relevantes sentencias resolviendo peticiones de decisión prejudicial sobre la interpretación de distintas disposiciones europeas. De entre ellas deben destacarse las que hacen referencia al concepto de "residuo", a la interpretación del derecho de acceso a la justicia por parte de las asociaciones para la protección del medio ambiente previsto en el Convenio de Aarhus, así como las que versan sobre el alcance del ámbito del aplicación de la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental.

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

2. CONTAMINACIÓN, RESIDUOS, AGUAS Y TRASVASE DE RECURSOS HÍDRICOS, EVALUACIÓN AMBIENTAL, INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y BIOTECNOLOGÍA

2.1. Contaminación del aire y planes nacionales para la asignación de derechos de emisión. Minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica como consecuencia de los derechos de emisión asignados gratuitamente

Sobre incumplimiento de los Estados en lo que respecta a las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/30/CE, relativa a los valores límite de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógenos, partículas y plomo en el aire ambiente (actualmente Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa), versan las **Sentencias de 15 de noviembre (C-34/11) y 19 de diciembre de 2012 (C-68/11)** que tienen como partes demandadas por la Comisión a la República portuguesa y a la República italiana, respectivamente. En ambos casos la Comisión denuncia ante el TJ el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 13 de la citada Directiva 2008/50/CE en ciertas zonas y aglomeraciones ubicadas en el territorio de los Estados señalados, de tal modo que las concentraciones de PM10 habrían superado valores límite previstos. Concretamente, el referido artículo 13, bajo la rúbrica "valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana" señala que: *"Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM_{10}, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI. [...] El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III. Los márgenes de toleran-*

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

cia fijados en el anexo XI se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, y en el artículo 23, apartado 1" (11).

Sin embargo, en el artículo 22 de la misma Directiva se recogen algunas normas especiales relativas a la prórroga de los plazos establecidos para alcanzar los valores límite, y, en particular, los requisitos para la exención de la obligación de aplicar tales valores. Así: *"2. Cuando en una zona o aglomeración determinada no puedan respetarse los valores límite de PM_{10} especificados en el anexo XI debido a las características de dispersión propias de esos lugares, las condiciones climáticas adversas o las contribuciones transfronterizas, el Estado miembro quedará exento de aplicar esos valores límite hasta el 11 de junio de 2011 como máximo, siempre que se cumplan las condiciones recogidas en el apartado 1 y que el Estado miembro demuestre que se han adoptado todas las medidas adecuadas, a escala nacional, regional y local, para respetar los plazos. [...] 4. Los Estados miembros notificarán a la Comisión los supuestos en los que, a su juicio, sean de aplicación los apartados 1 y 2, y le transmitirán el plan de calidad del aire mencionado en el apartado 1 junto con toda la información necesaria para que la Comisión examine si se cumplen o no las condiciones pertinentes. Al proceder a su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente en los Estados miembros, en la actualidad y en el futuro, de las medidas adoptada por los Estados miembros, así como los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente de las medidas comunitarias actuales y de las medidas comunitarias que la Comisión tenga intención de proponer. Si la Comisión no plantea ninguna objeción en los nueve meses siguientes a la recepción de esa notificación, las condiciones pertinentes para la aplicación de los apartados 1 o 2 se considerarán cumplidas. Si se plantearan objeciones, la Comisión podrá requerir a los Estados miembros que adapten sus planes de calidad del aire o que presenten otros nuevos"* (14).

En el caso portugués, la Comisión alega que de acuerdo con los informes anuales sobre la observancia de los valores límite aplicables a la concentración de PM10 presentados por Portugal para los años 2005, 2006 y 2007, se desprende que se han superado los valores límite en las zonas y aglomeraciones de Braga, de Porto Litoral, del Área Metropolitana de Lisboa Norte y del Área Metropolitana de Lisboa Sur. Añade en sus alegaciones que durante el procedimiento administrativo previo, siempre se requirió a la República portuguesa para que cumpliera los valores límite fijados en la Directiva 2008/50/CE, señalando que *"las pretensiones del presente recurso por incumplimiento no se refieren, por ende, a los años pasados, sino a un incumplimiento actual, cuya persistencia sólo puede rebatir la República Portuguesa aportando la prueba del cumplimiento de dicha Directiva dentro del plazo fijado en el dictamen motivado. Puntualiza que, por lo tanto, corresponde a dicho Estado miembro probar que no subsiste el referido incumplimiento aportando nuevos datos que puedan demostrar que ha cesado. Infiere que, en la medida en que la República Portuguesa no facilita tales datos, procede deducir que se da el incumplimiento".*

A todo esto el TJ, sin embargo, aprecia que ni en las pretensiones de su demanda, ni en los motivos de ésta la Comisión precisa los años respecto a los cuales se recrimina el incumplimiento. Señala el TJ que la Comisión se limita, pues, a invocar únicamente la Directiva 2008/50, alegando un incumplimiento actual y sin precisar el periodo englobado en el incumplimiento. Pero dicho esto el TJ razona del modo

siguiente sobre la admisibilidad del recurso planteado por la Comisión: *"En estas circunstancias, debe señalarse que la no indicación de un elemento indispensable del contenido del escrito de interposición de recurso, como es el período durante el cual la República Portuguesa violó, según lo alegado por la Comisión, el Derecho de la Unión, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión. Además, en la medida en que la Comisión no indica el período exacto en el que se ha producido el incumplimiento reprochado y que, por otra parte, no aporta ninguna prueba pertinente, señalando lacónicamente que no tiene ningún interés en ejercitar la acción, en el presente asunto, para recabar del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre hechos pasados por cuanto no se deriva para ella ninguna ventaja de una sentencia que declare sobre una situación pretérita, dicha institución no sólo incumple manifiestamente las obligaciones, tanto para el Tribunal de Justicia como para ella misma, que se desprenden de la jurisprudencia citada en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia, sino que tampoco permite que el Tribunal de Justicia ejerza su control sobre el presente recurso por incumplimiento. No obstante, debe señalarse que, como se desprende del expediente, la comprobación de los informes anuales relativos a los años 2005, 2006 y 2007, presentados por la República Portuguesa a la Comisión, mostró que se habían superado los valores límite diarios de PM_{10} en varias zonas y aglomeraciones. Sobre la base de dichos informes, la referida institución remitió un requerimiento a la República Portuguesa, en el que aducía que dicho Estado miembro no cumplía las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30. Por último, en el acto de la vista, la Comisión reconoció, por una parte, que los elementos probatorios sobre los que funda su recurso consisten en los datos que resultan de los informes anuales relativos a los años 2005, 2006 y 2007 y, por otra, habida cuenta de que no se daba una infracción general y continuada de dichas obligaciones, que no se trata de un problema sistémico. Estas indicaciones concluyentes permiten deducir que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30 se refiere, en todo caso, al rebasamiento de los valores límite diarios de PM_{10} en el aire ambiente y abarca el período comprendido entre los años 2005 y 2007 en las zonas y las aglomeraciones de Braga, de Porto Litoral, de Área Metropolitana de Lisboa Norte y de Área Metropolitana de Lisboa Sul"* (47-50).

En consecuencia, el TJ declara la admisibilidad del recurso únicamente en el periodo anterior al año 2007. De este modo no toma en consideración la Directiva 2008/50 por cuanto no resulta aplicable a los hechos imputados a Portugal que serían anteriores a la fecha de su entrada en vigor (11 de junio de 2008). Sí, en cambio, tras la mera verificación de los valores límite, se declara el incumplimiento del país vecino del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30 –texto vigente con anterioridad a la codificación llevada a cabo por la Directiva 2008/50–, al no asegurarse de que, respecto a los años 2005 a 2007, las concentraciones diarias de PM10 en el aire ambiente no superaran los valores límite fijados en dicha disposición en las zonas ya antes comentadas.

En el segundo caso, el Estado italiano alega razones de naturaleza económica y social para la no adopción de las medidas necesaria para garantizar que las concentraciones de partículas PM10 en el aire ambiente no superasen los valores límites establecidos en el artículo 5 de la Directiva 1999/30/CE en 70 zonas situadas en las

Regiones de Campania, Emilia Romaña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, Marcas, Umbría, Piamonte, Apulia, Sicilia, Toscana y Venecia, así como en la Provincia Autónoma de Trento. Se sostiene por la representación italiana que las emisiones provienen de fuentes de origen antrópico, como la calefacción, y de fuentes naturales, como los volcanes, así como de reacciones químicas que se producen en la atmósfera entre los contaminantes denominados "precursores". Se aduce, además, que el cumplimiento de aquellos valores límite hubiese supuesto la adopción de drásticas medidas en el ámbito económico y social, así como la lesión de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, como afección a la libre circulación de personas y mercancías, la iniciativa económica privada y el derecho de los ciudadanos a los servicios de utilidad pública. Añade a todo ello entre sus argumentaciones que "*existen al menos cinco razones por las que no se cumplieron los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} dentro de los plazos señalados, a saber: en primer lugar, la complejidad del fenómeno de formación de las PM_{10}; en segundo lugar, la influencia de la meteorología sobre las concentraciones atmosféricas de PM_{10}; en tercer lugar, los insuficientes conocimientos técnicos sobre el fenómeno de formación de las PM_{10}, que llevaron a fijar plazos excesivamente cortos para el cumplimiento de esos valores límite; en cuarto lugar, el hecho de que las distintas políticas de la Unión Europea encaminadas a reducir los precursores de las PM_{10} no dieron los resultados esperados, y, en quinto lugar, la inexistencia de vínculos entre la política de la Unión en materia de calidad del aire y, en particular, la dirigida a reducir los gases de efecto invernadero" (41).* Todo ello es rechazado por la Comisión que confirma su pretensión al TJ de un pronunciamiento que declare el incumplimiento pasado y presente.

El TJ reitera su anterior jurisprudencia, señalando que *"resulta obligado observar que la no indicación de un elemento indispensable del contenido del escrito de interposición de recurso, como es el período durante el cual la República Italiana violó, según lo alegado por la Comisión, el Derecho de la Unión, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 47). Además, la Comisión no indica el período exacto en el que se ha producido el incumplimiento reprochado y, por otra parte, no aporta ninguna prueba pertinente, señalando lacónicamente que no tiene ningún interés en ejercitar la acción, en el presente asunto, para recabar del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre hechos pasados por cuanto no se deriva para ella ninguna ventaja de una sentencia que declare sobre una situación pretérita. Por lo tanto, dicha institución no sólo incumple manifiestamente las obligaciones que, tanto para el Tribunal de Justicia como para ella misma, se desprenden de la jurisprudencia citada en los apartados 50 y 51 de la presente sentencia, sino que tampoco permite que el Tribunal de Justicia ejerza su control sobre el presente recurso por incumplimiento"* (53-54).

Finalmente, el Tribunal concluye que en la determinación sobre si ha habido un incumplimiento por parte del Estado miembro no se toma en consideración si aquél ha derivado de la propia voluntad del Estado, de su negligencia o de las dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente. El Estado sólo puede justificar el incumplimiento temporal sobre la base de razones de fuerza mayor que en el presente caso no quedan evidenciadas, por ser las alegadas "demasiado generales e imprecisas

para poder constituir un caso de fuerza mayor" y en consecuencia no procede atender a las alegaciones italianas.

La Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, es nuevamente objeto de atención por parte del Tribunal General en la **Sentencia de 1 de febrero de 2012 (T-237/09)** que encuentra razón en un recurso de anulación parcial interpuesto por la Región valona contra una Decisión de la Comisión Europea relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión notificado por el Reino de Bélgica, por la que se dan instrucciones al Administrador Central para insertar en el Diario independiente de transacciones comunitario una corrección en el cuadro "Plan nacional de asignación" (PNA) de dicho país. Tal como se recoge en los antecedentes, el PNA belga está formado por tres planes de asignación establecidos por las regiones flamenca, bruselense y valona, respectivamente, competentes para la protección del medio ambiente. Es el resultado –se añade– de una coordinación, sobre la base de acuerdos de cooperación celebrados entre dichas tres regiones y el Estado federal. La recurrente sustenta su petición de anulación parcial de la Decisión en cuatro motivos: 1) la infracción del artículo 44, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87, por un error de Derecho y un error manifiesto de apreciación; 2) el incumplimiento de la obligación de motivación; 3) la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima; y 4) la violación de un "principio de lealtad comunitaria y de buena administración". El Tribunal de Justicia (TJ) atiende al primero de los argumentos recordando que *"(…) el artículo 44, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004 establece dos criterios de carácter acumulativo para que pueda practicarse una corrección en el cuadro «PNA» sin que haga falta seguir el procedimiento de notificación de un PNA modificado en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Por una parte, tal corrección debe basarse en el PNA, tal como hubiera sido notificado a la Comisión y no rechazado por ésta y, por otra, debe derivar de una «mejora de los datos». Además, en virtud del artículo 44, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, in fine, del Reglamento nº 2216/2004, cuando concurren los dos criterios acumulativos referidos la Comisión está obligada a ordenar al Administrador Central que practique la corrección pertinente en el cuadro «PNA»"* (55).

Examinados los criterios, el TJ se pronuncia sobre la interpretación que debe aplicar la Comisión para practicar una corrección solicitada por un Estado miembro de un plan nacional de asignación. Así, la corrección debe fundamentarse en el plan nacional comunicado por el Estado solicitante y debe derivar de una mejora de datos. Esos criterios deben darse de forma acumulativa, de tal modo que si se ofrece tal circunstancia, la Comisión está obligada a ordenar la corrección del PNA, sin que haya margen de apreciación por tratarse de una actividad reglada. De igual modo el TJ considera que teniendo en cuenta que la normativa comunitaria exige fijar previamente la cantidad total de derechos de emisión disponibles en cada periodo de asignación, los criterios de "corrección" y de "mejora de datos" deben ser interpretados de forma restrictiva con el fin de preservar la eficacia del procedimiento de notificación

de planes de asignación. Acogiendo, pues, el primer motivo del recurso, el Tribunal no examina los demás motivos invocados, procediendo a la anulación de la Decisión de la Comisión.

Finalmente, en la **Sentencia de 17 de octubre de 2013 (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11) –asunto Iberdrola, S.A., Gas Natural SDG, S.A., *et alii*–**, el TJUE resuelve de manera conjunta una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo (TS) español sobre la interpretación del artículo 10 de la citada Directiva 2003/87/CE, en el marco de dos litigios suscitados entre diferentes empresas productoras de energía eléctrica y la Administración del Estado en torno a la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica. Concretamente, el TS pide esencialmente que se dilucide si el artículo 10 de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de medidas legislativas nacionales (Real Decreto-ley 3/2006 y Orden Ministerial ITC/3315/2007, por las que se pretende evitar que el consumidor soporte los efectos derivados de internalización, en el precio de las ofertas de venta de electricidad hechas en el mercado, del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente), como las controvertidas en los litigios principales, cuyo objeto y efecto es minorar la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe en que esa retribución ha aumentado como consecuencia de la internalización del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente, como coste adicional de producción, en los precios de las ofertas de venta en el mercado mayorista de electricidad. No sobra añadir la información que se refiere en la Sentencia sobre este tema al señalarse que *"el mercado diario de la producción de energía eléctrica en España es un mercado marginalista, en el que los productores cuya oferta ha sido aceptada obtienen el mismo precio, concretamente el precio ofrecido por el titular de la última unidad de producción aceptada. Dado que este precio marginal ha sido determinado, en el curso del período de que se trate, mediante las ofertas de titulares de centrales de ciclo combinado de gas, tecnología que se beneficia de derechos de emisión gratuitos, la internalización del valor de los derechos de emisión en el cálculo del precio de esas ofertas se repercute en el precio de la electricidad de todo el mercado"* (35). Añadiendo que por este motivo *"la minoración de retribución que prevé la Orden Ministerial ITC/3315/2007 no sólo afecta a las empresas que han obtenido derechos de emisión gratuitamente, sino también a las centrales que no necesitan derechos de emisión, como las centrales hidroeléctricas y las centrales nucleares, en la medida en que la internalización del valor de los derechos de emisión en la estructura de costes se repercute en el precio de la electricidad que percibe el conjunto de productores de energía eléctrica activos en el mercado mayorista de electricidad en España"* (36).

Recoge también la Sentencia que la asignación gratuita de derechos de emisión , prevista en el artículo 10 de la Directiva 2003/87, no tenía por objeto conceder subvenciones a los productores de que se trata, *"sino mitigar el impacto económico de la introducción inmediata y unilateral por la Unión Europea de un mercado de derechos de emisión, evitando una pérdida de competitividad en determinados sectores de producción incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva (39). Ahora bien, tal como se ha expuesto en el apartado*

9 de la presente sentencia, la presión competitiva no ha sido lo suficientemente fuerte como para limitar la repercusión del valor de los derechos de emisión en el precio de la electricidad, dando lugar así a que los productores de energía eléctrica obtengan ganancias inmerecidas. Según se desprende de los considerandos 15 y 19 de la Directiva 2009/29, es para excluir estas ganancias inmerecidas por lo que, a partir de 2013, los derechos de emisión se asignan mediante un mecanismo de venta completa en subasta (40). De ello se infiere que el mecanismo de asignación gratuita de derechos de emisión establecido por la Directiva 2003/87 no requiere que los productores de energía eléctrica puedan repercutir el valor de tales derechos en el precio de la electricidad y obtener así ganancias inmerecidas (41). Por consiguiente, el concepto de gratuidad de los derechos de emisión del artículo 10 de la Directiva 2003/87 no se opone a una normativa como la controvertida en los litigios principales que minora la retribución de los productores de energía eléctrica para compensar las ganancias inmerecidas resultantes de la asignación gratuita de derechos de emisión, siempre que, como se ha puesto de relieve en el apartado 30 de la presente sentencia, no se menoscaben los objetivos de dicha Directiva" (42).

En definitiva, el TJ falla que *"el artículo 10 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 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la aplicación de medidas legislativas nacionales, como las controvertidas en los litigios principales, cuyo objeto y efecto es minorar la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe en que esa retribución ha aumentado como consecuencia de la internalización del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente en el precio de las ofertas de venta en el mercado mayorista de electricidad".*

2.2. Residuos. Criterios para la calificación de residuo. Improcedencia de la imposición de obligaciones a empresas encargadas de la recogida de residuos urbanos sobre instalaciones en las que realizar el tratamiento

Cinco son los pronunciamientos del TJ que deben ser considerados en materia de residuos. El primero es la **Sentencia de 29 de marzo de 2012 (C-1/11)**, por la que se resuelve una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 18 del Reglamento 1013/2006, relativo al traslado de determinados residuos, y que se plantea por parte del *Verwaltungsgericht* de Maguncia. Concretamente el órgano jurisdiccional alemán parte de la apreciación que el referido precepto comunitario obliga en principio a la persona que organiza un traslado de residuos comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición a cumplimentar el documento de traslado íntegramente y a remitirlo al destinatario del traslado para su firma y custodia. Estima así el remitente de la cuestión que esta obligación implica revelar la identidad de la empresa que genera los residuos al destinatario del traslado, con las consecuencias parcialmente perjudiciales para un intermediario. En el caso que nos ocupa la empresa *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH* había planteado la consideración de que la obligación de desvelar a sus clientes sus fuentes de abastecimiento vulnera su derecho a la protección de sus derechos comerciales y obstaculiza gravemente el ejercicio de

sus actividades económicas como intermediario; señalando, además, que dicha obligación le ocasionaría un perjuicio económico ya que la información relativa a sus fuentes de abastecimiento constituye una parte importante de sus conocimientos técnicos y del valor de su empresa, alegando que ya habría perdido numerosos clientes a causa de la obligación de desvelar sus fuentes de abastecimiento.

Ante estas circunstancias se plantea por el órgano judicial alemán si un intermediario como la sociedad demandante, que organiza traslados de residuos, puede eficazmente invocar bien el artículo 18.4 del Reglamento 1013/2006, que permite dispensar un trato confidencial a los datos en determinadas circunstancias, o bien, alternativamente, un principio general del Derecho de la Unión como es el de protección de los secretos comerciales, con el fin de evitar que se divulgue la identidad de la empresa generadora de los residuos al destinatario del traslado a través del documento de traslado.

El TJ considera que *"el artículo 18, apartado 4, del Reglamento nº 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que no permite que un intermediario que organiza un traslado de residuos no divulgue la identidad de la empresa que genera los residuos al destinatario del traslado, tal como establece el apartado 1 de dicho artículo, en relación con el anexo VII del referido Reglamento, aun cuando tal no divulgación sea necesaria para proteger secretos comerciales de ese intermediario"*. Añadiendo "*que el artículo 18, apartado 1, del Reglamento nº 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que, en relación con un traslado de residuos comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición, obliga a un intermediario a cumplimentar la casilla 6 del documento de traslado y a remitir este documento al destinatario, sin que un derecho a la protección de los secretos comerciales pueda limitar el alcance de esta obligación*".

El segundo pronunciamiento se ofrece en la **Sentencia de 24 de mayo de 2012 (C-97/11)**, que tiene también por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por la *Commissione tributaria provinciale* de Palermo sobre si a la luz de la sentencia de 25 de febrero de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08), el órgano jurisdiccional remitente debe abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales que considera contrarias al artículo 10 de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos), en su versión modificada por el Reglamento 1882/2003 y a los artículos 1 a 3 de la Directiva 2000/35/CE, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Dicha petición es presentada en el marco de un litigio entre *Amia SpA*, en liquidación, y la *Provincia Regionale di Palermo* a propósito de una liquidación de un impuesto especial sobre el depósito de residuos sólidos en vertederos.

Por parte del TJ se señala que el artículo 10 de la Directiva 1999/31 *"impone a los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado preciso que no va acompañada de ninguna condición relativa a la aplicación de la norma que establece. En efecto, dicha disposición exige que los Estados miembros adopten medidas a fin de garantizar que el precio exigido por la eliminación de los residuos mediante vertido se fije de modo que cubra todos los costes vinculados a la creación y la explotación de un vertedero"*. De este modo el Tribunal

falla en el sentido de que cualquier disposición nacional contraria al artículo 10 de la Directiva 1999/31 debe inaplicarse.

La tercera resolución en la materia, ya del año 2013, es la **Sentencia de 3 de octubre de 2013 (C-113/12)**, por la que la Sala 4ª del TJUE resuelve una cuestión prejudicial planteada por la Corte Suprema de Irlanda en relación con la interpretación de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, en relación con la Directiva

91/676/CEE9 y el Reglamento (CE) núm. 1774/200210. El litigio principal enfrentaba al Sr. Donald Brady con la Agencia irlandesa de protección ambiental en relación con determinadas condiciones añadidas a la autorización de ampliación de una explotación porcina que esta Administración concedió al Sr. Brady. En particular, la *Supreme Court* planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

> *«En ausencia de una interpretación definitiva del concepto de "residuo" en el marco del Derecho de la Unión, se plantea si un Estado miembro puede imponerle al productor de purines de cerdo, en virtud del Derecho nacional, la obligación de probar que no constituyen un residuo, o por el contrario debe determinarse si constituyen un residuo en atención a criterios objetivos como los considerados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia. Esto da lugar concretamente a las siguientes cuestiones:*
>
> *1) En caso de que la calificación como residuo deba efectuarse en atención a criterios objetivos como los considerados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia, ¿qué nivel de certeza se exige con respecto a la reutilización de los purines de cerdo que el titular del permiso recoge y almacena o puede almacenar durante un periodo de hasta doce meses, o mejor, hasta la entrega a los usuarios de los mismos?*
>
> *2) Si los purines de cerdo son un residuo o se determina que lo son con arreglo a los criterios pertinentes, ¿es conforme a Derecho que un Estado miembro exija que el productor, que no utiliza los purines en sus propias tierras sino que los transfiere a terceros para que éstos los utilicen como abono en sus tierras, sea personalmente responsable del cumplimiento por parte de dichos usuarios de la normativa de la Unión relativa al control de residuos y/o abonos, con vistas a garantizar que la aplicación de dichos purines en las tierras de terceros no dé lugar a un riesgo de contaminación medioambiental significativa?*
>
> *3) ¿Debe entenderse que dichos purines de cerdo quedan fuera del ámbito de la definición de "residuo" en virtud del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva [75/442], por el motivo de que "ya est[á]n cubiertos por otra legislación", y en particular por la Directiva [91/676], habida cuenta de que cuando se concedió el permiso, Irlanda todavía no había transpuesto la Directiva [91/676] ni existía ninguna normativa nacional de control del uso de purines de cerdo como abono y no se había adoptado aún el Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo*

y del Consejo[, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (DO L 273, p. 1)]?».

Sobre la primera cuestión el TJ responde que *"el artículo 1, letra a), párrafo primero, de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que los purines producidos en una explotación porcina intensiva almacenados en espera de ser suministrados a agricultores para que los utilicen como abono en sus tierras no son un «residuo» en el sentido de dicha disposición, sino un subproducto cuando dicho productor pretende comercializar dichos purines en circunstancias que le sean económicamente ventajosas, en un proceso ulterior, siempre que esta reutilización no sólo sea posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes que caracterizan las situaciones de las que conocen, si se cumplen todos estos criterios"* (65).

Sobre las otras cuestiones, el Tribunal establece en su fallo que: "*2) El Derecho de la Unión no se opone a que la carga de la prueba de que se cumplen los criterios que permiten considerar que una sustancia como los purines producidos, almacenados y cedidos en circunstancias como las del litigio principal es un subproducto incumba al productor de dichos purines, siempre que no resulte de ello un menoscabo para la eficacia de dicho Derecho, y concretamente de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Decisión 96/350, y que se garantice que se cumplen las obligaciones derivadas de éste, en particular, la obligación consistente en no someter a las disposiciones de esta Directiva las sustancias que, con arreglo a dichos criterios, deban ser consideradas, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, subproductos a los que no se aplica dicha Directiva. 3) El artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Decisión 96/350, debe interpretarse en el sentido de que, no habiendo sido transpuesta al Derecho de un Estado miembro la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, no cabe considerar que el estiércol producido en una explotación porcina ubicada en dicho Estado miembro esté, por el hecho de que exista esta última Directiva, «cubierto por otra legislación» en el sentido de dicha disposición".* Y *"4) En el supuesto de que los purines que produce y posee una explotación porcina deban calificarse de «residuo» en el sentido del artículo 1, letra a), párrafo primero, de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Decisión 96/350: – el artículo 8 de esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se autorice a dicho poseedor, cualesquiera que sean las condiciones, a desprenderse del residuo cediéndolo a explotadores que lo utilicen como abono en sus tierras, cuando resulte que tales explotadores ni son titulares de la autorización a la que se refiere el artículo 10 de la Directiva ni están exentos de poseerla y registrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de esta Directiva; y – los artículos 8, 10 y 11, de dicha Directiva, puestos en relación, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que la cesión de ese residuo por dicho poseedor a explotadores que lo utilizan en sus tierras como abono y que son titulares de la autorización a la que se refiere el artículo 10 o que están exentos de poseerla y registrados de conformidad con el citado artículo 11, se someta*

a la condición de que dicho poseedor asuma la responsabilidad de la observancia por esos otros explotadores de la normativa aplicable a las operaciones de valorización que efectúan en virtud del Derecho de la Unión relativo a la gestión de residuos y abonos".

También relativa a la interpretación del concepto de "residuo" es la **Sentencia de 12 de diciembre de 2013 (C-241/12 y C-242/12)**, en la que se resuelven las peticiones de decisión prejudicial planteadas por la *Rechtbank* Rotterdam de los Países Bajos relativas a dicho concepto en el sentido del Reglamento 259/93, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea1, y del Reglamento 1013/2006, relativo a los traslados de residuos. Los litigios principales, ambos de carácter penal, fueron incoados contra *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV* y *Belgian Shell NV* a causa del transporte, de Bélgica a los Países Bajos, de un cargamento de gasóleo de muy bajo contenido en azufre, involuntariamente mezclado con metil-tert-butil-éter. Al considerar que la solución de los litigios de que conoce depende de la interpretación del concepto de residuo en el sentido de los reglamentos antes mencionados, el tribunal holandés planteó una serie de cuestiones prejudiciales. Esencialmente, la *Rechtbank* Rotterdam quería saber si debe calificarse como residuo, en el sentido de los reglamentos 259/93 y 1013/2006, un cargamento de gasóleo que, en el momento de su carga en un buque cisterna, había sido accidentalmente mezclado con otra sustancia, cuando, tras haber sido entregado al comprador, se había comprobado que dicho cargamento no cumplía las especificaciones contractuales ni las exigencias en materia de seguridad, debido a su punto de inflamación excesivamente bajo, y que, a causa de su nueva composición, no podía ser almacenado por el comprador con arreglo a su permiso medioambiental ni vendido por él en surtidor como combustible para motores diésel conforme a su finalidad, de modo que, tras una reclamación del comprador, el cargamento fue devuelto al vendedor, quien tenía la intención de comercializarlo de nuevo una vez mezclado con otro producto.

El TJUE considera que el artículo 2, letra a), del Reglamento 259/93, modificado por el Reglamento (2557/2001, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, no está comprendido en el concepto de residuo, a efectos de dicha disposición, un cargamento de gasóleo accidentalmente mezclado con otra sustancia, siempre que el poseedor de este tenga realmente la intención de volver a comercializar dicho cargamento mezclado con otro producto, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Por último, en la misma fecha, el TJUE dictaba su Sentencia **(C-292/12)** en el asunto **Ragn-Sells AS *v.* Sillamäe Linnavalitsus**, con la que resolvía una petición de cuestión prejudicial del *Tartu Ringkonnakohus* (Tribunal de apelación de Tartu) de Estonia en relación con la interpretación de los artículos 35 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE y de las normas en materia de competencia del Tratado FUE, así como del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos. El litigio principal enfrenta a Ragn-Sells AS (empresa que opera tanto en el ámbito de tratamiento de residuos muicipales mezclados como en el de transporte de residuos) con el municipio de Sillamäe en relación con determinadas cláusulas del pliego de condiciones

elaborado por este municipio en el marco del procedimiento de adjudicación de una concesión de servicios relativos a la recogida y el transporte de los residuos generados en su término municipal (una ciudad costera de unos 15.000 habitantes situada en el extremo noreste de Estonia).

En este contexto, el tribunal nacional planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

> *«1) ¿Debe interpretarse el artículo 106 [TFUE], apartado 1, en relación con el artículo 102 [TFUE], así como la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro autorice que, en un territorio determinado, el derecho exclusivo relativo al tratamiento de los residuos municipales se conceda, a cambio de una contraprestación económica, a una empresa que explota un centro de gestión de residuos determinado, cuando varias empresas competidoras, que ejercen sus actividades en un radio de 260 kilómetros [explotan] diferentes centros […] de gestión de residuos que se ajustan a las exigencias medioambientales y aplican tecnologías equivalentes?*
>
> *2) ¿Debe interpretarse el artículo 106 [TFUE], apartado 2, en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro considere servicios de interés económico general, por una parte, la recogida y el transporte de residuos y, por otra, el tratamiento de dichos residuos, separando estos servicios y limitando, de este modo, la libre competencia en el mercado de la gestión de residuos?*
>
> *3) En un procedimiento de adjudicación de una concesión del servicio de recogida y transporte de residuos en el que se establece que, en el territorio definido en el contrato de concesión, se concede a dos empresas el derecho exclusivo para el tratamiento de residuos, ¿puede excluirse la aplicación de las normas del Tratado [FUE] relativas al Derecho de la competencia?*
>
> *4) ¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 3, de la Directiva [2008/98], en el sentido de que un Estado miembro, basándose en el principio de proximidad, puede restringir la competencia y permitir que se conceda a la empresa que explota el centro de gestión de residuos más próximo al territorio que genera los residuos, a cambio de una contraprestación económica, el derecho exclusivo relativo al tratamiento de los residuos cuando varias empresas competidoras, que ejercen sus actividades en un radio de 260 kilómetros [explotan] diferentes centros […] de gestión de residuos que se ajustan a las exigencias medioambientales y aplican tecnologías equivalentes?»*

En primer lugar, el TJUE resuelve en su fallo que: *"Las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, en relación con el artículo 16 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, deben interpretarse en el sentido de que:*

– *Estas disposiciones autorizan a una corporación local a obligar a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio a transportar los residuos municipales mezclados recogidos de*

hogares particulares y, en su caso, de otros productores a la instalación de tratamiento adecuada más próxima, situada en el mismo Estado miembro al que pertenece esa corporación.

– *Estas disposiciones no autorizan a una corporación local a obligar a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio a transportar los residuos industriales y los residuos de la construcción generados en su territorio a la instalación de tratamiento apropiada más próxima, situada en el mismo Estado miembro al que pertenece esa corporación, cuando tales residuos están destinados a la valorización, si los productores de dichos residuos están obligados a entregarlos a esa empresa o a entregarlos directamente en esa instalación".*

Finalmente, el Tribunal declara que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE "*no se aplican a una situación como la del asunto principal, en la que todos los elementos se circunscriben al interior de un sólo Estado miembro*" y, por tanto, no hay ningún elemento de conexión con ninguna de las situaciones previstas en el Derecho de la Unión en el ámbito de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento (73).

2.3. Aguas

A) Directiva de Aguas. Planes hidrológicos y trasvase de recursos hídricos

La destacada Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco para una política comunitaria en el ámbito de la política de aguas, prevé en su artículo 13.1 que "(L)os Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio". Tal previsión es atendida mediante la vía del recurso por incumplimiento por parte el TJ en su **Sentencia de 21 de junio de 2012 (C-223/11)**, Comisión vs. República Portuguesa, y en las **Sentencias de 4 de octubre de 2012 (C-403/11)** y **24 de octubre de 2013 (C-151/12)**, Comisión vs. Reino de España. El TJ (Gran Sala) también se ocupa de la Directiva 2000/60/CE en su **Sentencia de 11 de setiembre de 2012 (C-43/10)**, por la que se resuelven una cuestión prejudicial sobre la interpretación de varios preceptos de diferentes Directivas, entre ellas la "marco" de Aguas, en relación al proyecto de desviación parcial aguas fluviales.

En el primer asunto **(C-223/11)** la Comisión solicita del TJ que declare que Portugal ha incumplido el artículo 6 (registros de zonas protegidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de una norma comunitaria específica), en relación con el artículo 13, apartados 1 y 2 de la Directiva 2000/60/CE, al no haber publicado los planes hidrográficos de cuenca nacionales e internacionales. Asimismo la Comisión alega que se ha incumplido también el artículo 14 de la misma norma al no haberse publicado y puesto a disposición del público los proyectos de planes hidrológicos de cuenca y, por último, denuncia también el incumplimiento del artículo 15 de la citada Directiva por no haberle sido notificada los respectivos ejemplares de los planes hidrográficos de cuenca.

La segunda Sentencia tiene relevancia por tratarse de nuestro país **(C-403/11)**. Al igual que en el caso portugués la Comisión solicita del TJ que declare el incumplimiento español de las obligaciones derivadas del artículo 13, apartados 1 a 3 y 6, del artículo 14, apartado 1, letra c, y del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CEE.

Los preceptos objeto de atención rezan del modo siguiente:

Artículo 13, apartados 1 a 4 y 6, de la Directiva 2000/60, titulado «Planes hidrológicos de cuenca»:

"1. Los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio.

2. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar un único plan hidrológico de cuenca internacional. Si no se elabora dicho plan hidrológico de cuenca internacional, los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, para lograr los objetivos de la presente Directiva.

3. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional que se extienda más allá de las fronteras comunitarias, los Estados miembros se esforzarán por elaborar un único plan hidrológico de cuenca y, si esto no es posible, el plan abarcará al menos la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio del Estado miembro de que se trate.

4. El plan hidrológico de cuenca incluirá la información que se indica en el anexo VII.

[...]

6. Los planes hidrológicos de cuenca se publicarán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la presente Directiva.

Artículo 14, titulado «Información y consulta públicas», apartado 1:

"1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes:

[...]

c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.

[...]"

Artículo 15, titulado «Notificación», apartado 1:

«Los Estados miembros enviarán a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado ejemplares de los planes hidrológicos de cuenca y de todas sus actualizaciones subsiguientes en un plazo de tres meses a partir de su publicación:

a) en el caso de las demarcaciones hidrográficas situadas totalmente en el territorio de un Estado miembro, todos los planes hidrológicos de cuenca que abarquen ese territorio nacional publicados de conformidad con el artículo 13;

b) en el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales, al menos la parte de los planes hidrológicos de cuenca que abarque el territorio del Estado miembro."

Pues bien, en el caso del artículo 13 en incumplimiento se da en todos los casos salvo en el del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, en el del artículo 14 la salvedad se extiende a los planes hidrológicos de Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, Islas Baleares, Tenerife, Guadiana, Guadalquivir, Cuenca Mediterránea Andaluza, Tinto-Odiel-Piedras, Gaudalete-Barbate, Galicia-Costa, Miño-Sil, Duero, Cantábrico Occidental y Cantábrico Oriental, y en el del artículo 15 nuevamente en todos los caso excepto el de la Cuenca Fluvial de Cataluña.

El TJ considera fundado el recurso de la Comisión y por tanto declara el incumplimiento de España sobre las disposiciones citadas. Con todo no está de más referir la apreciación que se realiza sobre parte de los argumentos esgrimidos por la representación española para justificar el retraso en la ejecución de las disposiciones de la Directiva , en concreto sobre la alegada complejidad del sistema jurídico e institucional español se recuerda que, según jurisprudencia reiterada, *"un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas no circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en una Directiva"* (25). De igual modo no se estima la argumentación sobre que en España existen planes hidrológicos en vigor para todas las cuencas, tanto para las de competencia estatal como para las autonómicas, y con objetivos análogos a los fijados por la Directiva marco del agua, aunque hubiesen sido aprobadas con anterioridad a la misma.

También en su **Sentencia de 24 de octubre de 2013 (C-151/12)**, el TJUE declara el incumplimiento del Reino de España en las obligaciones que le incumben en virtud de la misma Directiva 2000/60 (Directiva Marco sobre el Agua), al no haber adoptado en plazo todas las medidas necesarias para transponer diferentes preceptos de la referida Directiva en lo que atañe a las cuencas hidrográficas intercomunitarias situadas fuera de Cataluña, así como otros artículos en que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en esta Comunidad autónoma. Tal como se recoge en la Sentencia, a los efectos de gestión de las aguas, la normativa española distingue dos clases de cuencas hidrográficas, en concreto, las cuencas hidrográficas "intercomunitarias", que comprenden las aguas que discurren por el territorio de varias Comunidades Autónomas, y sobre las cuales el Estado tiene competencia legislativa exclusiva, y las cuencas hidrográficas "intracomunitarias", que se extienden

por el territorio de una sola Comunidad Autónoma y sobre las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias legislativas. Así en lo que respecta a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, la aplicación de la Directiva 2000/60 se había llevado a cabo mediante la Orden ARM/2656/2008, de 10 de setiembre, por la que era aprobada la instrucción de planificación hidrológica. Y en lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, Cataluña era la única Comunidad Autónoma que habría ejercido hasta aquel momento su competencia legislativa (*ex* art. 149.2 CE y su respectivo Estatuto de autonomía) para aplicar las disposiciones controvertidas de la Directiva 2000/60. A tal fin, había adoptado dos normas, en concreto, el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el que se aprobaba el Reglamento de la planificación hidrológica de Cataluña, y el Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña (GOV/128/2008), de 3 de junio, sobre el Programa de Seguimiento y Control del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña.

En síntesis, sobre los motivos basados en la no transposición de la Directiva 2000/60 en lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fiera de Cataluña, la Comisión, reconociendo la transposición, alegaba que la Orden estatal únicamente se aplicaría a las cuencas intercomunitarias y, en consecuencia, no habrían sido transpuestas en lo referido a las intracomunitarias. A ello, el Reino de España alegaba que la transposición en Derecho interno de las obligaciones que se desprenden de las mencionadas disposiciones de la Directiva 2000/60 para las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña estaba garantizada por la cláusula de supletoriedad que figura en el artículo 149, apartado 3, *in fine*, de la Constitución. Añadía que de dicha cláusula de supletoriedad se deriva, en particular, que, cuando la Comunidad Autónoma, dotada de competencia legislativa en un ámbito determinado, no hace uso de esta competencia o sólo la ejerce parcialmente, las normas estatales siguen estando vigentes, total o parcialmente, en los aspectos no regulados por la Comunidad Autónoma. El Reino de España afirmaba asimismo, invocando la Orden de 2008, que la plena aplicación de las normas estatales estaba garantizada en el presente asunto por lo que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Por otra parte, el Reino de España reprocha a la Comisión haber querido imponer la forma en que debía llevarse a cabo la transposición en dicho Estado miembro, infringiendo de esa forma los artículos 4 TUE, apartado 2, y 288 TFUE, párrafo tercero.

Las apreciaciones del TJUE sobre esta cuestión merecen ser reproducidas atendiendo, además, a las referencias hechas a nuestro Tribunal Constitucional y al Consejo de Estado. Así el Tribunal recuerda que a este respecto debe recordarse que, según una jurisprudencia reiterada, las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (26). Añadiendo que no es menos cierto que, según el propio tenor literal del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios de ejecutar las directivas que permitan garantizar del mejor modo el resultado que éstas persiguen. De esta

disposición se desprende que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro (27). Asimismo, recuerda que *"el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que no siempre es exigible una transcripción formal de lo establecido por una directiva en una disposición legal expresa y específica, ya que para el cumplimiento de la directiva puede bastar, en función de su contenido, un contexto jurídico general. En particular, la existencia de principios generales de Derecho constitucional o administrativo puede hacer superflua la adaptación del Derecho interno mediante medidas legislativas o reglamentarias específicas siempre que, no obstante, dichos principios garanticen efectivamente la plena aplicación de la directiva por la administración nacional y que, en el caso de que la disposición controvertida de la directiva tenga por objeto crear derechos para los particulares, la situación jurídica que se desprenda de dichos principios sea suficientemente precisa y clara y los beneficiarios estén en condiciones de conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, de invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (…)"* (28). Por tanto, el motivo de la Comisión debe ser examinado a la luz de esta jurisprudencia.

Señala el TJUE que *"consta que el Reino de España no ha adoptado medidas legislativas para transponer el anexo V, sección 1.4, de la Directiva 2000/60 en lo que atañe a las cuencas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña, puesto que la Orden de 2008 sólo se aplica a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Así, aprecia que "según el Reino de España, esta transposición queda garantizada por la cláusula de supletoriedad que figura en el artículo 149, apartado 3, in fine, de la Constitución, conforme al cual, cuando las Comunidades Autónomas no hayan ejercido su competencia legislativa para transponer la Directiva 2000/60, la Orden de 2008 también se aplicará en lo que se refiere a dichas cuencas intracomunitarias. En primer lugar, suponiendo que la cláusula de supletoriedad se aplicara en el presente asunto, el Reino de España no ha explicado de qué forma permite este principio colmar la inexistencia de normativa en materia de cuencas hidrográficas intracomunitarias, habida cuenta de la limitación expresa del ámbito de aplicación de la Orden de 2008 a las cuencas hidrográficas intercomunitarias".*

A continuación –sigue el TJ–, *"procede señalar que, si la aplicación con carácter supletorio de la Orden de 2008 debiera entenderse en el sentido de que las disposiciones de aplicación que establece en su sección 5.1 se aplican, como ha puesto de manifiesto la Abogado General en los puntos 23 a 25 de sus conclusiones, más allá del tenor del artículo único, apartado 2, de esta Orden, a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, la situación jurídica que resultaría de ello no cumpliría los requisitos de claridad y precisión que deben caracterizar a las medidas nacionales de transposición (…). Procede asimismo añadir que, apoyándose en un informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010, la Comisión constata, sin que el Reino de España haya rebatido este extremo, la existencia de incertidumbre, en el estado actual del Derecho constitucional español, respecto al alcance de la cláusula de supletoriedad como instrumento de garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión. Por último, procede señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el Reino de España cita en sus observaciones, el artículo 149, apartado 3, in fine, de la Constitución no parece que permita aplicar normas estatales con carácter supletorio a falta de normativa de las Comunidades Autónomas, sino únicamente colmar las lagunas detectadas. Debe añadirse que, en la vista, el Reino de España confirmó que, en el presente*

asunto, las Comunidades Autónomas, a excepción de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no han ejercido sus competencias legislativas. En estas circunstancias, la aplicación de la cláusula de supletoriedad en el presente asunto carece de pertinencia por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña" (30 a 35).

Por último, se considera que "*en cuanto a la remisión en los planes de gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias a la Orden de 2008, invocada para demostrar la plena aplicación de dicha Orden a estas cuencas, habida cuenta de lo antedicho, el Reino de España no ha demostrado que las Comunidades Autónomas hayan actuado en virtud de una obligación jurídica cuando se han remitido a la Orden de 2008 en los planes de gestión de dichas cuencas. Pues bien, si dicha remisión refleja únicamente una práctica administrativa, por naturaleza susceptible de ser modificada en cualquier momento y desprovista de una publicidad adecuada, no puede ser considerada constitutiva de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Tratado"* (36). Habida cuenta de lo anterior, el TJUE considera fundado el motivo alegado por la Comisión basado en la no transposición del anexo V, subsección 1.4.1, incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60, al que se remite el artículo 8, apartado 2, de esta Directiva.

En cuanto a los motivos basados en la no transposición de las disposiciones de la Directiva 2000/60 en lo que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en Cataluña, la Comisión señala que, infringiendo su obligación de cooperación leal, el Reino de España no comunicó a la Comisión las medidas de transposición de la Directiva 2000/60 en lo que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en Cataluña ni las presentó en anexo a su escrito de contestación. Con carácter subsidiario, indica, en particular, que no cabe tener en cuenta el Real Decreto 1219/2011 (por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña), puesto que fue adoptado después de que hubiera expirado el plazo fijado en el dictamen motivado. El TJ acepta este último argumento de la Comisión y constata que los motivos basados en la no transposición por el Reino de España de las disposiciones alegadas de la Directiva están fundados. En definitiva, en el caso de Cataluña, el TJ considera que el recurso de la Comisión "está fundado" al señalar que en esta Comunidad autónoma las disposiciones de la Directiva *"sólo han sido transpuestas parcialmente dentro del plazo señalado"* (46), concretamente en lo referente a captación de agua potable y al control de ciertos vertidos. Sin embargo, Cataluña sí adoptó en plazo las normas relativas al seguimiento del estado ecológico y del estado químico de las aguas superficiales, por lo que el TJ desestima el recurso de la Comisión en lo que respecta a estas disposiciones. En este sentido, conforme a lo expuesto, el fallo declara *"que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para transponer los artículos 4, apartado 8, 7, apartado 2, y 10, apartados 1 y 2, y el anexo V, sección 1.3 y subsección 1.4.1, incisos i) a iii), de dicha Directiva, al que se remite su artículo 8, apartado 2, por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña, así como los artículos 7, apartado*

2, y 10, apartados 1 y 2, de la misma Directiva por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en Cataluña", desestimándose el recurso en todo lo demás.

La cuarta y extensa **Sentencia (C-43/10, caso Nomarchiaki)** a considerar es la que trae causa en el conjunto de peticiones interpretativas que en vía de cuestión prejudicial plantea el *Symvoulio tis Epikrateias* (Grecia) en relación a los recursos de anulación interpuestos por la Administración autónoma provincial de Etolia-Acarniana y otras personas jurídicas contra el Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Obras Públicas y otros Ministerios, por actos relativos al proyecto de desviación parcial del curso superior de las aguas del río Acheloos (Grecia occidental) hacia el río Pineo, en Tesalia, con el destino a riegos, producción de electricidad y abastecimiento de poblaciones en esa región. En particular, los demandantes (varios municipios y organizaciones no gubernamentales ambientalistas) solicitaban del Consejo de Estado griego que declarase la nulidad parcial de la Ley 3481/2006 del Parlamento griego, por la que resultaba aprobado el plan de desviación (unos 600 millones de m3). El contenido de dicha ley coincidía esencialmente con el de varios decretos ministeriales adoptados a inicios de los años noventa y que habían sido anulados en su totalidad en vía judicial. De igual modo, la parte demandante solicitaba la declaración de nulidad de todas las actuaciones administrativas llevadas a cado sobre la base de dicha ley.

El Consejo de Estado griego decidió suspender la tramitación del litigio y plantear hasta catorce cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de determinadas disposiciones contenidas en diferentes directivas europeas de contenido ambiental (2000/60/CE, 85/337/CEE –en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE–, 2001/42/CE y 92/43/CEE) que podían ser relevantes para la resolución del recurso. Aun por su extensión, merece la pena su reproducción literal, siendo las siguientes:

> *«1) Mediante el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2000/60/CE […] ¿se introduce simplemente un plazo máximo (22 de diciembre de 2009) para la elaboración de planes hidrológicos, o bien tal fecha constituye un plazo específico para la adaptación del Derecho interno a las disposiciones pertinentes de los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de dicha Directiva?*
>
> *En caso de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas considere que la disposición examinada de [esa] Directiva introduce simplemente un límite temporal máximo, al 22 de diciembre de 2009, para la elaboración de planes de gestión de los recursos hídricos:*
>
> *2) Una normativa nacional que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes para las demarcaciones hidrográficas que comprenden las cuencas hidrográficas desde y hacia las cuales se realizará el trasvase de agua, ¿se ajusta a las disposiciones de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, habida cuenta en particular de que, en virtud del artículo 2, apartado 15, de dicha Directiva, la principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas es la demarcación hidrográfica a la que pertenecen?*

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior:

3) ¿De conformidad con los artículos 2, 3, 5, 6, 9, 13 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, se permite trasvasar agua de una demarcación hidrográfica a otra demarcación hidrográfica cercana? En caso de respuesta afirmativa, ¿ese trasvase ha de destinarse únicamente a la satisfacción de las necesidades de agua para abastecimiento de población o puede destinarse también al riego o a la producción de energía? En cualquier caso, ¿es necesaria, de conformidad con las disposiciones de la Directiva antes mencionada, una decisión de la Administración motivada y sobre la base del preceptivo estudio científico, que constate que la demarcación hidrográfica de destino no puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua para abastecimiento de población, riegos y otros fines?

4) En caso de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas responda a la primera cuestión que el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2000/60/CE no introduce simplemente un límite temporal máximo (22 de diciembre de 2009) para la elaboración de planes de gestión de los recursos hídricos, sino que se establece un plazo específico para la adaptación del Derecho interno a las disposiciones pertinentes de los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de dicha Directiva:

Una normativa nacional, adoptada dentro del plazo específico de adaptación del Derecho interno antes mencionado, que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes para las demarcaciones hidrográficas que comprenden las cuencas hidrográficas desde y hacia las cuales se realizará el trasvase de agua, ¿pone por sí sola en peligro el efecto útil de la citada Directiva o bien, al examinarse si se ha puesto en peligro el efecto útil de la misma, han de tenerse en cuenta criterios tales como el alcance de las intervenciones previstas y los objetivos del trasvase de agua?

5) ¿Es conforme con los artículos 13, 14 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, que versan sobre los procedimientos de información, consulta y participación del público, una normativa adoptada por un Parlamento nacional mediante la cual se aprueban los planes hidrológicos de cuenca, si las normas nacionales pertinentes no prevén una fase de consulta al público en el curso del procedimiento ante el Parlamento nacional y de los elementos del expediente no se desprende que se haya seguido el procedimiento de consulta ante la administración previsto en [esa] Directiva?

6) De conformidad con la Directiva 85/337/CEE […], ¿satisface los requisitos de información y de participación del público establecidos en los artículos 1, 2, 5, 6, 8 y 9 de dicha Directiva un estudio de impacto ambiental que versa sobre la construcción de presas y el trasvase de agua, presentado para su aprobación ante el Parlamento nacional después de la anulación judicial del acto mediante el que había sido aprobado y respecto del cual ya se había realizado el procedimiento de publicidad, sin desarrollar nuevamente tal procedimiento?

7) ¿Queda comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE […] un plan de desviación de un río que:

a) *entraña la construcción de presas y el trasvase de agua de una demarcación hidrográfica a otra,*

b) *está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/60/CE,*

c) *versa sobre obras previstas por la Directiva 85/337/CEE,*

d) *puede tener repercusiones sobre el medio ambiente en zonas mencionadas en la Directiva 92/43/CEE [...]?*

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior:

8) De conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2001/42/CE, ¿pueden considerarse como actos formales preparatorios adoptados antes del 21 de julio de 2004, de modo que no exista obligación de elaborar un estudio de evaluación estratégica medioambiental, los actos relativos a la obra controvertida y que fueron anulados con carácter retroactivo mediante resoluciones judiciales?

En caso de respuesta negativa:

9) De conformidad con el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2001/42/CE, en caso de que un proyecto quede comprendido simultáneamente en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y de las Directivas 2000/60/CE y 85/337/CE, que prevén también una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de la obra, ¿para cumplir las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE, bastan los estudios efectuados sobre la base de lo previsto en las Directivas 2000/60/CE y 85/337/CE, o es necesario efectuar un estudio autónomo de evaluación estratégica medioambiental?

10) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, las zonas que estaban comprendidas en las listas nacionales de […] LIC, que finalmente han sido incluidas en la lista comunitaria de LIC, ¿estaban comprendidas en el ámbito de protección de la Directiva 92/43/CEE antes de la publicación de la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta [de conformidad con la Directiva 92/43] la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea [(DO L 259, p. 1)]?

11) ¿Es posible, de conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, que las autoridades nacionales competentes concedan una autorización para la realización de un plan de desviación de aguas, no directamente relacionado con la preservación de un área comprendida en una zona de protección especial o necesario para la misma, cuando en todos los estudios aportados al expediente relativo a dicha obra se hace constar la falta absoluta de elementos o la ausencia de datos fiables y actuales relativos a las especies de aves de esa área?

12) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, ¿los motivos por los cuales se ha acometido un plan de desviación de aguas, relativos principalmente al riego y, de forma subsidiaria, a las necesidades hídricas para abastecimiento de población, pueden constituir el interés público de primer orden exigido por [esa] Directiva, de

modo que se permita la realización de tal obra a pesar de su impacto negativo en las áreas protegidas por [dicha] Directiva?

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior:

13) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, para determinar la idoneidad de las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la coherencia global de un lugar Natura 2000 que resulta perjudicado por un plan de desviación de aguas, ¿deben ser tomados en consideración criterios tales como el alcance de tal desviación y la dimensión de las obras que exige?

14) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, interpretados a la luz del principio de desarrollo sostenible, consagrado en el artículo 6 CE, ¿pueden las autoridades nacionales competentes conceder una autorización para la ejecución de un plan de desviación de aguas en un lugar Natura 2000, no directamente relacionado con la protección de la cohesión de tal sitio ni necesario para la misma, en caso de que del [EIE] del plan de que se trata se deduzca que daría lugar a la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial?»

El fallo del TJUE da cumplida respuesta todas y cada una de las cuestiones planteadas, declarando que:

"1) Los artículos 13, apartado 6, y 24, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, deben interpretarse en el sentido de que fijan respectivamente el 22 de diciembre de 2009 como la fecha de terminación del plazo prescrito para la publicación por los Estados miembros de los planes hidrológicos de las cuencas hidrográficas, y el 22 de diciembre de 2003 como la fecha en la que finaliza el plazo máximo de que disponen los Estados miembros para la transposición de esa Directiva, en particular de sus artículos 3 a 6, 9, 13 y 15.

2) La Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que:

- *no se opone, en principio, a una disposición nacional que autorizó, antes del 22 de diciembre de 2009, un trasvase de agua de una cuenca hidrográfica a otra o de una demarcación hidrográfica a otra, cuando las autoridades nacionales competentes aún no habían adoptado los planes hidrológicos de las cuencas hidrográficas afectadas;*
- *ese trasvase no debe poder comprometer gravemente la consecución de los objetivos prescritos por dicha Directiva;*
- *no obstante, en el caso de que ese trasvase pudiera causar efectos negativos para el agua como los enunciados en el artículo 4, apartado 7, de la misma Directiva, puede ser autorizado, cuando menos, si concurren las condiciones previstas en las letras a) a d) de esa misma disposición, y*
- *la imposibilidad de que la cuenca hidrográfica o la demarcación hidrográfica receptora satisfaga con sus propios recursos hídricos sus necesidades de*

abastecimiento de población, de producción de energía o de regadío no es una condición indispensable para que ese trasvase de aguas sea compatible con la referida Directiva si se cumplen las condiciones antes mencionadas.

3) El hecho de que un Parlamento nacional apruebe planes hidrológicos de cuencas hidrográficas, como los que son objeto del litigio principal, sin que se haya tramitado ningún procedimiento de información, consulta y participación del público no entra en el campo de aplicación del artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE, y en especial de su apartado 1.

4) La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, según su modificación por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, y en particular su artículo 1, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una ley como la Ley 3481/2006, adoptada por el Parlamento griego el 2 de agosto de 2006, que aprueba un proyecto de desviación parcial de las aguas de un río, como el discutido en el litigio principal, con fundamento en un estudio de impacto ambiental de ese proyecto que había servido como base para una resolución administrativa adoptada al término de un procedimiento conforme con las obligaciones de información y de participación del público previstas por esa Directiva, a pesar de que esa resolución fue anulada en vía jurisdiccional, siempre que dicha Ley constituya un acto legislativo específico, de modo tal que los objetivos de esa Directiva puedan alcanzarse a través del procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional verificar el cumplimiento de esas dos condiciones.

5) Un proyecto de desviación parcial de las aguas de un río, como el discutido en el litigio principal, no debe considerarse como un plan o un programa comprendido en el campo de aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

6) Las zonas que figuraban en la lista nacional de los lugares de importancia comunitaria, comunicada a la Comisión Europea en aplicación del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, 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 e incluidas a continuación en la lista de los LIC aprobada por la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, se beneficiaban, tras la notificación de la Decisión 2006/613 al Estado miembro interesado, de la protección de esa Directiva antes de la publicación de la Decisión mencionada. En particular, tras esa notificación, el Estado miembro interesado también debía tomar las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de esa Directiva.

7) La Directiva 92/43, y en especial su artículo 6, apartados 3 y 4, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que sea autorizado un proyecto de desviación de aguas, no

directamente relacionado con la preservación de una zona de protección especial o necesario para la misma, pero que puede afectarla de forma apreciable, a falta de información o datos fiables y actualizados relativos a la fauna aviaria de esa zona.

8) La Directiva 92/43, y en particular su artículo 6, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que los motivos ligados al regadío, por un lado, y por otro al abastecimiento de población, invocados en apoyo de un proyecto de desviación de aguas, pueden constituir razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la realización de un proyecto que perjudique la integridad de los lugares afectados. Cuando un proyecto de esa clase perjudique la integridad de un lugar de importancia comunitaria que albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios su realización puede justificarse en principio por razones ligadas al abastecimiento de agua para la población. En determinadas circunstancias, su realización puede justificarse por las consecuencias positivas de primordial importancia que el regadío tiene para el medio ambiente. En cambio, el regadío no puede corresponder en principio a consideraciones ligadas a la salud humana y a la seguridad pública aptas para justificar la realización de un proyecto como el discutido en el litigio principal.

9) En virtud de la Directiva 92/43, y en especial de su artículo 6, apartado 4, párrafo primero, primera frase, deben tomarse en consideración el alcance de la desviación de aguas y la dimensión de las obras que ésta exige, para determinar las medidas compensatorias adecuadas.

10) La Directiva 92/43, y en particular su artículo 6, apartado 4, párrafo primero, interpretada a la luz del objetivo de desarrollo sostenible, reconocido en el artículo 6 CE, permite, en lugares que forman parte de la red Natura 2000, la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre fuertemente antrópico siempre que se cumplan las condiciones previstas por esa disposición de dicha Directiva."

En resumen, tal como se apunta por parte del Profesor F. LÓPEZ RAMÓN en la Introducción del OPAM 2013, a la cual nos remitimos[2], esta Sentencia del Tribunal de Justicia permite identificar unos límites claros para la política de trasvases entre cuencas hidrográficas. Tal como se señala allí, el Derecho de la Unión "no contiene una regulación directa, ni prohibitiva ni permisiva, de los mismos, pero sí incluye, ciertamente, abundantes cautelas relacionadas principalmente con la protección del agua, la evaluación de impacto ambiental de los trasvases y la tutela de la red europea 2000". Una sentencia, cabe añadir, de sumo interés atendiendo a la problemática que se ha reiniciado en España con el tema de los trasvases.

B) Aguas residuales urbanas

Mediante la **Sentencia de 7 de noviembre de 2013 (C-23/13)**, el TJ declara que la República Francesa ha incumplido sus obligaciones en virtud de los artículos 3 y 4,

2. LÓPEZ RAMÓN, F., "Introducción general: contrastes en las políticas ambientales", *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, págs. 5-7.

apartados 1 y 3, de la Directiva 91/271/CEE, al no garantizar la recolección de aguas residuales urbanas de la aglomeración de Basse-Terre, con una población equivalente de más de 15.000 habitantes, ni al tratamiento de las aguas residuales urbanas procedentes de las aglomeraciones de Ajaccio-Sanguinaires, de Basse-Terre, de Bastia-Nord, de Cayenne-Leblond y de Saint-Denis, con una población equivalente de más de 15.000 habitantes.

2.4. Evaluación de impacto ambiental. Anulación de planes o programas y posibilidad de mantener sus efectos. No inclusión en las evaluaciones de las repercusiones sobre bienes materiales

Sobre la anulación de un plan o programa por falta de evaluación de impacto ambiental previa y la posibilidad de mantener sus efectos trata la **Sentencia de 28 de febrero de 2012 (C-41/11)**, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el *Conseil d'État* belga sobre los requisitos para que pueda ser mantenido en vigor con carácter provisional un "plan" o "programa" en el sentido de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que no haya sido objeto de evaluación de impacto medioambiental pese a lo previsto por dicha Directiva. En el caso que nos ocupa el órgano remitente plantea al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales:

> *«1) ¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 91/676], un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, [letra] a), de la [Directiva 2001/42], destinado a los sectores de la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, y establece el citado programa de gestión el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la [Directiva 85/337]?*
>
> *2) ¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 91/676], un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, [letra] b), de la [Directiva 2001/42] para el que, dados los efectos que puede producir en determinados lugares, se requiere una evaluación en virtud de los artículos 6 y 7 de la [Directiva 92/43], en particular cuando el programa de gestión del nitrógeno de que se trata se aplica a todas las zonas vulnerables designadas de la Región Valona?*
>
> *3) ¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 91/676], un plan o programa distinto de los referidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva [2001/42], que establece el marco para la autorización en el futuro de proyectos, para los que los Estados miembros deben determinar, en virtud del artículo 3, apartado 4 [de la Directiva*

2001/42], si pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, de acuerdo con [el artículo 3, apartado 5, de dicha Directiva]?»

Ante la alegación del solicitante de que el objetivo de un nivel elevado de protección del medio ambiente que, de acuerdo con el artículo 191 TFUE, persigue la política de la UE se alcanzase en mayor medida, atendiendo al caso planteado, manteniendo los efectos del decreto anulado durante el corto período de tiempo necesario para la adopción de un nuevo Decreto que no mediante una anulación retroactiva, el TJ reconoce que *"podrá autorizarse excepcionalmente al órgano jurisdiccional remitente, habida cuenta de la existencia de una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente, a que aplique la disposición nacional que le habilita para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:*

En primer lugar, el Decreto impugnado debe constituir una medida de transposición adecuada de la Directiva 91/676.

En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar si la adopción y la entrada en vigor del nuevo Decreto que establece, en particular en su artículo 8, el mantenimiento de determinados actos adoptados sobre la base del Decreto impugnado, no permiten evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente que se derivan de la anulación del Decreto impugnado.

En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente debe verificar si la anulación del Decreto impugnado crearía un vacío legal, por lo que respecta a la transposición de la Directiva 91/676, que resultase más perjudicial para el medio ambiente. Ése sería el caso si tal anulación supusiera una menor protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, dado que ello vulneraría incluso el objetivo esencial de dicha Directiva que consiste en prevenir dicha contaminación.

Por último, en cuarto lugar, mantener excepcionalmente los efectos del acto nacional sólo puede justificarse durante el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que permitan subsanar la irregularidad declarada" (58 a 62).

En consecuencia, el TJUE responde a la cuestión planteada que, cuando un órgano judicial nacional conoce, sobre la base de su derecho nacional, de un recurso dirigido a obtener la anulación de un acto nacional que constituye un "plan" o "programa" en el sentido de la Directiva 2001/42 y estima que dicho "plan" o "programa" ha sido adoptado incumpliendo la obligación que establece dicha Directiva de llevar a cabo una evaluación de impacto medioambiental previa, ese órgano jurisdiccional debe adoptar todas las medidas generales o particulares previstas por su ordenamiento nacional con el fin de subsanar la omisión de dicha evaluación, incluida la eventual suspensión o anulación del "plan" o "programa" impugnado. No obstante, habida cuenta de las circunstancias específicas del asunto principal, reconoce que podrá autorizarse con carácter excepcional al órgano jurisdiccional remitente a aplicar una disposición nacional que le habilita para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado siempre que:

– dicho acto nacional constituya una medida de transposición adecuada de la Directiva 91/676 (relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias)*;*

– la adopción y la entrada en vigor del nuevo acto nacional que contiene el programa de acción en el sentido del artículo 5 de esa Directiva no permitan evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente que se derivan de la anulación del acto impugnado;

– la anulación del acto impugnado tenga como consecuencia crear un vacío legal por lo que respecta a la transposición de la Directiva 91/676 que resulte más perjudicial para el medio ambiente en el sentido de que dicha anulación supondría una menor protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y vulneraría incluso el objetivo esencial de la citada Directiva; y

– el mantenimiento excepcional de los efectos de tal acto sólo cubra el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que subsanen la irregularidad declarada". (63)

En la **Sentencia de 14 de marzo de 2013 (C-420/11)**, el Tribunal resuelve una petición de decisión prejudicial del Tribunal Supremo de Austria referente a la interpretación del artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. La controversia trae causa en el litigio planteado por la Sra. Jutta Leth contra las autoridades austríacas en relación con su solicitud a obtener la reparación del perjuicio patrimonial que alega, por un lado, haber sufrido por la disminución del valor de su vivienda a raíz de la ampliación del aeropuerto de Viena-Schwechat; por otro, la recurrente solicita que se declare la responsabilidad de los demandados por perjuicios futuros., incluidos los daños a su salud. Por la representación de la Sra. Leth se refería, además, la circunstancia de que no se hubiese realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, habiéndose incumplido las exigencias de la Directiva 85/377.

Las cuestiones prejudiciales planteadas son las siguientes:

«¿Debe interpretarse el artículo 3 de la Directiva 85/337 […], en su versión modificada por la Directiva 97/11 […] y por la Directiva 2003/35 […], en el sentido de que:

1) el concepto de "bienes materiales" comprende sólo su esencia o también su valor;

2) la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente sirve también para la protección de los particulares frente a un perjuicio patrimonial producido por la disminución del valor de un inmueble?»

Al respecto el Tribunal declara que el artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE, conforme a sus posteriores modificaciones, debe interpretarse en el sentido de que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, tal como se prevé en dicho artículo, no incluye la evaluación de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre el valor de bienes materiales. No obstante, los perjuicios patrimoniales, en la

medida en que sean consecuencia económica directa de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto público o privado, están amparados por el objetivo de protección perseguido por dicha Directiva. Sobre la circunstancia de que no se hubiese realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente –tal como era el caso–, incumpliendo las exigencias de dicha Directiva, el Tribunal advierte que ello *"no confiere, en principio, por sí misma a un particular, según el Derecho de la Unión y sin perjuicio de normas del Derecho nacional menos restrictivas en materia de responsabilidad del Estado, el derecho a obtener la reparación de un perjuicio puramente patrimonial causado por una disminución del valor de su bien inmueble generada por las repercusiones sobre el medio ambiente del citado proyecto. No obstante, corresponde al juez nacional comprobar si se cumplen las exigencias del Derecho de la Unión aplicables al derecho a obtener una reparación, en particular, la existencia de una relación de causalidad directa entre la violación alegada y los daños sufridos"*.

También fruto de una petición de decisión prejudicial de un órgano judicial austríaco (la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo), el TJUE dicta la **Sentencia de 21 de marzo de 2013 (C-244/12)**. La misma tiene por objeto las cuestiones planteadas sobre varias previsiones contenidas en la Directiva 85/337, en el marco del litigio suscitado entre el aeropuerto de Salzburgo y el *Umweltsenat* (organismo administrativo de apelación competente en materia medioambiental), en relación con la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental determinados proyectos de ampliación de la infraestructura de aquel aeropuerto. El órgano judicial austríaco planteaba las cuestiones siguientes:

> *«1) ¿Se opone la Directiva 85/337 [...] a una normativa nacional que, en el caso de las obras de infraestructura de un aeropuerto (ajenas a la pista) consistentes en construir una terminal y en ampliar la zona aeroportuaria para construir otras instalaciones (en concreto, hangares, almacenes y zonas de estacionamiento), sólo obliga a una evaluación de impacto ambiental cuando tales obras puedan incrementar en un mínimo de 20.000 las operaciones aéreas anuales?*
>
> *Si se responde afirmativamente a la primera cuestión:*
>
> *2) De no existir normas nacionales, ¿la Directiva 85/337 exige y permite, en virtud de su efecto directo (habida cuenta de los objetivos que persigue y de los criterios que figuran en su anexo III), evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto expuesto en la primera cuestión, incluido en el anexo II?»*

El TJUE señala en su fallo, en primer lugar, que los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, letra b), y apartado 3, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, se oponen a una normativa nacional que, en el caso de los proyectos que modifican la infraestructura de un aeropuerto incluidos en el anexo II de la misma Directiva, únicamente obliga a una evaluación de

impacto ambiental cuando tales proyectos puedan incrementar el número de operaciones aéreas en un mínimo de 20.000 anuales. Para el Tribunal dicho umbral resulta incompatible con la obligación general prevista en el artículo 2.1 de la Directiva, a los efectos de identificar correctamente los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (33). En segundo lugar, el fallo de la Sentencia señala que cuando un Estado miembro, con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 85/337, establece, por lo que respecta a los proyectos incluidos en su anexo II, un umbral como el controvertido en el litigio principal, que es incompatible con las obligaciones previstas en la Directiva, *"las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, letra a), y apartado 3, de la misma Directiva producen un efecto directo que implica que las autoridades nacionales competentes deben garantizar que se examine en primer lugar si los proyectos de que se trata pueden tener repercusiones importantes en el medio ambiente y, en caso afirmativo, que se efectúe a continuación una evaluación de tales repercusiones".*

Sobre la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, también se pronuncia el TJUE, **Sentencia de 18 de abril de 2013 (C-463/11)**, a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo contencioso-administrativo del *Land* de Baden-Württemberg (Alemania). La misma trae causa en el marco de la controversia planteada entre un particular y un municipio en relación con la eficacia jurídica de un plan urbanístico elaborado sin realizar una evaluación medioambiental en los términos planteados por la Directiva. En este sentido el Tribunal alemán plantea la cuestión siguiente: «¿Se excede un Estado miembro de los límites del margen de apreciación que le confiere el artículo 3, apartado 4 y 5, de la [Directiva] cuando, para los planes urbanísticos de un municipio que determinan el uso de pequeñas superficies a nivel local y establecen el marco para la futura aprobación de proyectos pero no están comprendidos en el artículo 3, apartado 2, de la [Directiva], tras definir un tipo especial de planes urbanísticos, caracterizados por un valor máximo de la superficie y por un requisito cualitativo y observando los criterios pertinentes del anexo II de la Directiva, dispone que, en la elaboración de tal plan urbanístico, no se apliquen las disposiciones de procedimiento relativas a la evaluación medioambiental que rigen para los planes urbanísticos y, por otro lado, establece que, para la eficacia jurídica de un plan urbanístico del tipo especial, es irrelevante una infracción de dichas disposiciones de procedimiento consistente en que el municipio haya valorado incorrectamente el requisito cualitativo?». Cabe señalar que el Gobierno alemán, sin plantear una excepción de inadmisibilidad, manifestaba sus dudas acerca de la pertinencia de la cuestión prejudicial para la solución del litigio.

El TJUE admitió la petición de decisión prejudicial, considerando sobre el fondo del asunto que el referido artículo 3, apartado 5, de la Directiva, en relación con el mismo artículo en su apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio, a tenor de la cual la infracción de un requisito cualitativo exigido por la norma de transposición de dicha Directiva para dispensar a la adopción de un plan urbanístico de un tipo especial de

una evaluación medioambiental en virtud de la referida Directiva, es irrelevante para la eficacia jurídica de dicho plan (45).

2.5. Acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Alcance de las exclusiones por participación de autoridades públicas en procedimientos legislativos

Especial relevancia tiene la **Sentencia de 14 de febrero de 2012** (C-204/09), asunto *Flachglas Torgau*. Los antecedentes fácticos consisten en un fabricante alemán de vidirio (*Flachglas Torgau GmbH*) que participa en el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y que solicita información sobre el modo en que el *Umweltbundesamt* (Agencia federal para el medio ambiente) –autoridad a la que corresponde ese comercio en Alemania– adoptó las decisiones sobre la asignación de esos derechos entre los años 2005-2007. Con ese objetivo el indicado fabricante solicitó al Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear que le transmitiera información referida tanto al procedimiento legislativo que llevó a la adopción de la Ley sobre concesión de licencias para la emisión de gases de efecto invernadero durante el período 2005-2007 (*Zuteilungsgesetz 2007*), como sobre la aplicación de dicha ley. Más concretamente, el fabricante solicitó el acceso a notas y a dictámenes internos de ese Ministerio, así como a las comunicaciones (incluidas la de tipo electrónico) intercambiadas entre el Ministerio y la Agencia federal para el medio ambiente. El Ministerio denegó esa solicitud ya que, por una parte, consideró que estaba exento de la obligación de comunicar las informaciones sobre el procedimiento legislativo, por haber participado en él y, por otra, alegó que las informaciones relativas a la aplicación de la *Zuteilungsgesetz* de 2007 estaban amparadas por la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas. Ante esta situación el órgano judicial que conoce en última instancia del caso, el Bundesverwaltungsgericht, solicita al TJUE que precise los límites que los Estados miembros pueden establecer al derecho de acceso público a la información medioambiental. Las cuestiones prejudiciales planteadas son las siguientes:

> *«1) a) ¿Debe interpretarse el artículo 2, [punto 2, párrafo segundo, primera frase] de la Directiva [2003/4] en el sentido de que sólo actúan en calidad de órgano legislativo las entidades e instituciones a las que, con arreglo al Derecho nacional, les corresponde la decisión definitiva (vinculante) en el procedimiento legislativo, o también actúan en calidad de órgano legislativo las entidades e instituciones a las que el Derecho nacional otorga competencias y facultades de participación en el procedimiento legislativo, en particular para presentar proyectos de ley y formular dictámenes sobre tales proyectos?*
>
> *b) Los Estados miembros, ¿sólo pueden disponer que el concepto de autoridades públicas no incluya a las entidades e instituciones que actúan en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo cuando su ordenamiento constitucional no previera, en la fecha de adopción de la Directiva [2003/4], un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6 de dicha Directiva?*

c) Las entidades e instituciones que actúan en calidad de órgano legislativo, ¿están excluidas del concepto de autoridades públicas únicamente hasta la conclusión del procedimiento legislativo?

2) a) ¿Está dispuesta por la ley la confidencialidad de los procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la Directiva [2003/4] cuando la disposición nacional adoptada para adaptar el Derecho interno a la Directiva [2003/4] establece, con carácter general, que procede denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las administraciones públicas sujetas a la obligación de información, o para ello es necesario que una disposición legal específica disponga la confidencialidad de los procedimientos?

b) ¿Está dispuesta por la ley la confidencialidad de los procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la Directiva [2003/4] cuando, en virtud de un principio general de Derecho nacional, los procedimientos administrativos de las autoridades públicas no son públicos?»

Según el TJUE, los Estados miembros pueden prever que las autoridades ministeriales denieguen el acceso público a la información medioambiental, siempre y cuando estos últimos participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o de dictámenes. En tales casos, los Estados pueden hacer uso de la facultad de negar el derecho de acceso respecto de "entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo. Esta facultad, argumenta el Tribunal de Justicia, tiene por objeto permitir que los Estados miembros fijen las normas adecuadas para garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de adopción de leyes, teniendo en cuenta que, normalmente, en los distintos Estados miembros, la información a los ciudadanos está suficientemente garantizada en el marco del procedimiento legislativo.

Sin embargo, añade el TJUE, una vez que el procedimiento legislativo ha concluido (por la promulgación de la Ley), el Ministerio que participó en él ya no puede invocar esa excepción, pues la divulgación de informaciones medioambientales ya no puede, en principio, obstaculizar el correcto desarrollo de tal procedimiento. Por lo demás, los documentos relativos a ese procedimiento y, en particular, los informes parlamentarios son generalmente accesibles al público. En cambio, no está excluido que el órgano ministerial pueda negarse a transmitir tales informaciones por otros motivos reconocidos por el Derecho de la Unión.

De este modo, los Estados miembros pueden prever la denegación de una solicitud de informaciones medioambientales si la divulgación de éstas afecta negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, siempre y cuando esa confidencialidad esté "dispuesta por la ley". A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el legislador de la Unión ha querido claramente que en el Derecho nacional exista una norma expresa. Si bien no es necesario que el conjunto de condiciones de ese motivo de denegación esté establecido en detalle, debe excluirse que

las autoridades públicas puedan determinar unilateralmente las circunstancias en que puede oponerse la confidencialidad. Ello implica, en particular, que el Derecho nacional defina claramente el alcance del concepto de "procedimientos" de las autoridades públicas, que remite a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por ellas. Además, al valorar la expresión "autoridades públicas" el TJ señala que la misma, tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva 2003/4, designa autoridades administrativas, "por ser éstas las que habitualmente, dentro de los Estados tienen en su poder la información medioambiental para el ejercicio de sus funciones".

El TJ concluye que el requisito previsto por la Directiva, según el cual la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas debe estar "dispuesto por la ley", puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miembro afectado, de una norma que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental en poder de éstas, siempre y cuando el Derecho nacional defina claramente el concepto de procedimiento. Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda que una autoridad pública que pretende prevalerse de la confidencialidad de sus procedimientos para denegar una solicitud de acceso a información medioambiental debe proceder, en cada caso concreto, a una ponderación de los intereses en juego.

Reproducimos seguidamente el fallo, dando respuesta a cada una de las cuestiones prejudiciales planteadas:

> *1) El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de 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 que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano […] legislativo» puede aplicarse a los ministerios en la medida en que participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o dictámenes, y que tal facultad no está supeditada a que se cumplan los requisitos mencionados en el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, segunda frase, de esa Directiva.*
>
> *2) El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo no puede ejercitarse una vez que haya concluido el procedimiento legislativo de que se trate.*
>
> *3) El artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el requisito por él previsto según el cual la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas debe estar dispuesta por la ley puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miem-*

bro afectado, de una norma que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental en poder de esas autoridades, siempre y cuando el Derecho nacional defina claramente el concepto de procedimiento, lo que corresponde verificar al juez nacional.

En la **Sentencia de 18 de julio de 2013 (C-514/11)** el TJUE resuelve la petición de decisión prejudicial que se le formula por el Tribunal de lo contencioso-administrativo de Berlín (Alemania) en el marco del litigio entre la entidad privada *Deutsche Umwelthilfe eV* (asociación para la protección del medio ambiente y los consumidores) y la República Federal de Alemania sobre la solicitud de acceso a la información en poder del Ministerio de Economía y Tecnología relacionada con la correspondencia entre dicho Ministerio y los representantes de la industria automovilística alemana con motivo de la concertación que precedió a la adopción de una normativa relativa al certificado de consumo energético. El órgano ministerial, mediante una decisión de 27 de octubre de 2010, se había negado a acceder a la solicitud de la antedicha asociación invocando la disposición de la Ley alemana sobre información en materia de medio ambiente, de 22 de diciembre de 2004, que exime a las autoridades públicas de la obligación de información en materia de medio ambiente cuando intervienen en el marco de la elaboración de un reglamento. Ante estas circunstancia el órgano jurisdiccional alemán plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 2, número 2, [párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 –relativa al acceso del público a la información medioambiental–], ¿debe interpretarse en el sentido de que también constituyen actuaciones en calidad de órgano legislativo las actuaciones de entidades e instituciones que se refieren a la adopción de disposiciones normativas por el Ejecutivo en virtud de una habilitación contenida en una ley parlamentaria?

2) En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea afirmativa: ¿están tales entidades e instituciones excluidas del concepto de "autoridades públicas" con carácter permanente o sólo hasta que concluya el procedimiento de adopción de las disposiciones normativas?»

El TJUE recuerda aquí la ya comentada Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, si bien para poner de manifiesto que no se ha pronunciado sobre si lo previsto en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2003/4, podría aplicarse también a los ministerios cuando participan en un procedimiento que puede llevar a la adopción de una norma de rango inferior a la ley. Aspecto este último que, en todo caso, correspondería apreciar al órgano jurisdiccional remitente. Así el Tribunal señala que *"(A)l no establecer el Derecho de la Unión ninguna precisión acerca de lo que define a una ley o a una norma de rango equivalente a efectos de la aplicación del artículo 2, número 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4, procede, asimismo, añadir que esta apreciación depende del Derecho de los Estados miembros, siempre y cuando no se ponga en entredicho el efecto*

útil de dicha Directiva". Por ello a la primera cuestión, el Tribunal responde que *"el artículo 2, número 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad que esta disposición otorga a los Estados miembros de no considerar como autoridades públicas, obligadas a conceder el acceso a la información medioambiental que se encuentre en su poder, a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano […] legislativo» no puede atañer a los ministerios cuando elaboran y adoptan disposiciones normativas de rango inferior a la ley"*. Atendiendo a la contundente respuesta dada a la primera cuestión, no procedía responder a la segunda cuestión prejudicial.

2.6. Biotecnología. Denegación de solicitud de autorización de cultivos híbridos que figuran en el catálogo común aprobado por la Comisión

Sentencia de 6 de setiembre de 2012, asunto *Pioneer Hi Bred Italia v. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali* **(C-36/11)**. En ella el TJUE resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo de Estado italiano en el marco de un litigio principal, en el que la parte actora –*Pioneer Hi Bred Italia*– impugna la Nota nº 3734, de 12 de mayo de 2008 del *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*. Por medio de esa nota se denegaba su solicitud de autorización de cultivos híbridos de maíz genéticamente modificado de la línea MON 810 que, como ya es sabido, figura en el catálogo común aprobado por la Comisión Europea de conformidad con la Directiva 2002/53/CE, "hasta que las regiones adopten normas adecuadas que garanticen la coexistencia entre cultivos convencionales, biológicos y modificados genéticamente, conforme a lo previsto en la Circular del [Ministerio] de 31 de marzo de 2006". Así mismo, la empresa italiana impugnaba la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18/CE en la que se basaba la nota recurrida, al hacer depender la concesión de una autorización para el cultivo de organismos genéticamente modificados en Italia de la adopción de disposiciones nacionales (a nivel regional) que regulen las condiciones para la coexistencia de cultivos genéticamente modificados, convencionales y biológicos.

En este contexto, el Consejo de Estado planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial acerca de la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18. Concretamente, el Tribunal remitente de la cuestión solicitaba que se esclareciesen las obligaciones que se derivan para las autoridades nacionales de un Estado miembro respecto de las solicitudes de autorización de cultivos de organismos genéticamente modificados incluidos en el catálogo común, cuando dichas autoridades pretenden adoptar medidas generales tendentes a garantizar la coexistencia de cultivos genéticamente modificados, convencionales y biológicos, sin que dichas medidas se encuentren efectivamente adoptadas y en vigor.

La cuestión prejudicial se planteaba del modo siguiente:

> *«Cuando un Estado miembro haya decidido supeditar la concesión de la autorización para cultivar organismos modificados genéticamente (OMG), aun cuando figuren en el*

[catálogo común], a medidas de carácter general adecuadas para garantizar la coexistencia con cultivos convencionales o biológicos, ¿debe interpretarse el artículo 26 bis de la [Directiva 2001/18], a la luz de la [Recomendación de 23 de julio de 2003] y de la [Recomendación de 13 de julio de 2010], en el sentido de que, en el período anterior a la adopción de las medidas generales:

a) es obligatorio conceder la autorización cuando tenga por objeto OMG que figuren en el [catálogo común], o bien

b) el examen de la solicitud de autorización debe suspenderse a la espera de que se adopten tales medidas de carácter general, o bien

c) debe concederse la autorización incluyendo disposiciones adecuadas para evitar en cada caso concreto el contacto, incluso involuntario, de los cultivos de OMG con los cultivos convencionales o biológicos vecinos?»

En su respuesta, el Tribunal de Justicia parte de la constatación que pese a que la autorización de la comercialización de las variedades de maíz MON 810 obtenida al amparo de la Directiva 90/220/CEE no había sido renovada conforme a la Directiva 2001/18, su utilización y comercialización seguían estando autorizadas al tratarse de "productos existentes" en el sentido del artículo 20 del Reglamento 1829/2003 (sobre alimentos y piensos modificados genéticamente), y al haber sido incluidas en el catálogo común contemplado en la Directiva 2002/53. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que *"en la fase actual del Derecho de la Unión Europea, un Estado miembro no está facultado para supeditar a una autorización nacional basada en consideraciones de protección de la salud o del medio ambiente, el cultivo de OMG autorizados en virtud del Reglamento 1829/2003 e incluidos en el catálogo común con arreglo a la Directiva 2002/53"* (69), salvo en los casos expresamente contemplados en la propia normativa de la Unión. Ello sería el caso, en línea de principio, de las medidas de coexistencia de cultivos genéticamente modificados, con los convencionales o biológicos adoptadas al amparo del artículo 26 bis de la Directiva 2001/1814. Sin embargo, el Tribunal de Justicia también considera que la facultad conferida por esta disposición a los Estados Miembros no les permite suspender provisionalmente la autorización de comercialización y cultivo de los organismos genéticamente modificados obtenida de conformidad con el Reglamento 1829/2003 y la Directiva 2002/53, hasta que dichas medidas de coexistencia hayan sido adoptadas y estén en vigor. Considera el Tribunal que una interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 en ese sentido permitiría que la suspensión de la autorización de comercialización y cultivo se prolongase en el tiempo, produciendo resultados contrarios a los perseguidos por el Reglamento 1829/2003 y la Directiva 2002/53.

El TJUE concluye que señalando que en definitiva, *"el artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 únicamente puede dar lugar a restricciones, o incluso a prohibiciones geográficamente delimitadas, por efecto de medidas de coexistencia efectivamente adoptadas respetando la finalidad de dichas medidas. Por consiguiente, esta disposición no permite a los Estados miembros*

adoptar una medida como la controvertida en el procedimiento principal, que, a la espera de que se adopten medidas de coexistencia, prohíbe de manera general el cultivo de OMG autorizados en virtud de la normativa de la Unión e incluidos en el catálogo común" (75).

Siguiendo la anterior Sentencia del TJUE, no está de más hacer referencia a su **Auto de 8 de mayo de 2013 (C-542/12)**, en donde la Corte europea resuelve una petición de decisión prejudicial del Tribunal de Pordenone (Italia) sobre la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18/CE, sobre liberalización intencional en el medio ambiente de Organismos Modificados Genéticamente (OMG). La solicitud es formulada en el marco de un proceso penal incoado contra el Sr. Giorgio Fidenato por el cultivo de maíz genéticamente modificado ("maíz MON 810") sin haber obtenido la autorización prevista por la legislación italiana. El TJUE retoma su jurisprudencia sobre este controvertido tema (entre ellas la antes comentada Sentencia de 6 de setiembre de 2012 en el asunto Pioneer Hi Bred Italia), recordando que el Derecho europeo se opone a que se someta a procedimientos nacionales de autorización previa el cultivo de OMG cuyo comercialización se permite por parte del Reglamento (CE) 1829/2003, siendo, además, incluido en el catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas contenido en la Directiva 2002/53/CE.

El Tribunal concluye que el artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 debe interpretarse en el sentido que no permite a un Estado someter el cultivo de dichas variedades de OMG a procedimientos de autorización previa cuya finalidad sea establecer medidas de coexistencia que pretendan evitar la presencia accidental de aquellos en otros cultivos.

3. FAUNA Y FLORA

En su **Sentencia de 16 de febrero de 2012 (C-182/10)**, el Tribunal de Justicia conoce de la petición de decisión prejudicial formulada por la *Cour constitutionnelle* belga para la interpretación de determinados artículos del Convenio de Aarhus, de la Directiva 85/337, sobre evaluación de proyectos, y de la Directiva 92/43, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. En el fallo se contiene una declaración sobre el valor interpretativo de la guía del referido Convenio, señalando que aunque para la interpretación de los artículos 2, apartado 2, y 9, apartado 4, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente se puede tomar en consideración la Guía de aplicación de ese Convenio, dicha Guía no tiene sin embargo ninguna fuerza obligatoria y carece del alcance normativo inherente a las disposiciones del referido Convenio.

El artículo 2, apartado 2, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, deben interpretarse en el sentido de que únicamente están

excluidos del ámbito de aplicación respectivo de ambas disposiciones los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dichas disposiciones se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios. A este respecto –añade–, un acto legislativo que no haga sino "ratificar" pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a manifestar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación respectivo del citado Convenio y de dicha Directiva.

Sobre los artículos 3, apartado 9, y 9, apartados 2 a 4, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, según su modificación por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que:

> *"- cuando un proyecto que esté comprendido en el ámbito de aplicación de estas disposiciones se adopte mediante un acto legislativo, la cuestión de si dicho acto legislativo responde a los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 5, de la citada Directiva debe poder someterse, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales, a un órgano jurisdiccional o a un órgano independiente e imparcial establecido por la ley;*
>
> *- en el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional nacional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito en el guión precedente y deducir las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo".*

Por su parte, el artículo 6, apartado 9, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337, según su modificación por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que no exigen que la propia decisión contenga las razones por las que la autoridad competente ha decidido que ésta era necesaria. No obstante, dice el TJ, en el supuesto de que lo solicite una persona interesada, la autoridad competente está obligada a comunicarle los motivos por los que se ha adoptado dicha decisión o las informaciones y los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada.

Finalmente, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE debe interpretarse en el sentido de que no permite que una autoridad nacional, aun si es legislativa, autorice un plan o un proyecto sin haberse asegurado de que no perjudicará la in-

tegridad del lugar afectado. Y el artículo 6, apartado 4, de la misma, debe ser interpretado en el sentido de que la realización de *"una infraestructura destinada a acoger un centro administrativo no puede considerarse, por principio, como una razón imperiosa de interés público de primer orden"*, incluidas razones de índole social o económica en el sentido de esa disposición, apta para justificar la realización de un plan o de un proyecto que perjudique la integridad del lugar afectado.

Mediante la **Sentencia de 7 de febrero de 2013 (C-517/11)**, el TJUE conoce del recurso la Comisión Europea por el incumplimiento de la República Helénica de la Directiva 92/43/CEE, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, al no haber adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies para las que se había previsto una zona de protección especial. De igual modo, se declara el incumplimiento al no haberse establecido un sistema colector y de tratamiento de las aguas urbanas residuales para la aglomeración de Langadas.

Como último pronunciamiento del TJUE a considerar tenemos la **Sentencia de 11 de abril de 2013 (C-258/11)**, fruto de una petición de decisión prejudicial presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Sweetman, *Ireland*, el *Attorney General* y el *Minister for the Environment, Heritage and Local Government* (Ministro de Medio Ambiente, Patrimonio y Administraciones Locales), por un lado, y el *An Bord Pleanála* (Consejo nacional de ordenación del territorio) apoyado por el *Galway County Council* y el *Galway City Council*, por otro, en relación con la decisión del An Bord de autorizar el proyecto de la carretera N6 de circunvalación de la ciudad de Galway. La petición tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE (Directiva hábitats). La Corte Suprema irlandesa plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

> «1) ¿Cuáles son los criterios jurídicos que debe aplicar la autoridad competente para valorar la posibilidad de que un plan o proyecto como el descrito en el artículo 6, apartado 3, de la [Directiva sobre los hábitats] cause "perjuicio a la integridad del lugar"?
>
> 2) ¿Tiene la aplicación del principio de cautela como consecuencia que ese plan o proyecto no pueda ser autorizado si, en caso de aprobarse, pudiera causar la pérdida permanente e irrecuperable de la totalidad o parte del hábitat en cuestión?
>
> 3) ¿Cuál es la relación, en caso de que exista, entre el artículo 6, apartado 4, [de esta Directiva] y la adopción de la decisión, en virtud del [citado] artículo 6, apartado 3, de que el plan o el proyecto no causará ningún perjuicio a la integridad del lugar en cuestión?»

En su sentencia, el TJ declara que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto sin relación directa con la gestión de un lugar o que no sea necesario, causará perjuicio a la inte-

gridad de dicho lugar si puede impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un hábitat natural prioritario cuya conservación haya justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de LIC (lugares de importancia comunitaria), en el sentido de esta Directiva. A los efectos de esta apreciación procede aplicar el principio de cautela (48).

LISTA DE SENTENCIAS REFERIDAS

Enero 2012-Diciembre 2013

Relación temática:

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

- Sentencia de 1 de febrero de 2012 (T-237/09)
- Sentencia de 29 de marzo de 2012 (C-1/11)
- Sentencia de 24 de mayo de 2012 (C-97/11)
- Sentencia de 19 de julio de 2012 (C-565/10)
- Sentencia de 15 de noviembre de 2012 (C-34/11)
- Sentencia de 19 de diciembre de 2012 (C-68/11)
- Sentencia de 3 de octubre de 2013 (C-113/12)
- Sentencia de 17 de octubre de 2013 (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11)
- Sentencia de 12 de diciembre de 2013 (C-241/12 y C-242/12)
- Sentencia de 12 de diciembre de 2013 (C-292/12)

Directiva marco de aguas /Planes hidrológicos / Trasvase de recursos hídricos

- Sentencia de 21 de junio de 2012 (C-223/11)
- Sentencia de 11 de setiembre de 2012 (C-43/10)
- (E)* Sentencia de 4 de octubre de 2012 (C-403/11)
- (E)* Sentencia de 24 de octubre de 2013 (C-151/12)
- Sentencia de 7 de noviembre de 2013 (C-23/13)

Evaluación ambiental

- Sentencia de 28 de febrero de 2012 (C-41/11)
- Sentencia de 14 de marzo de 2013 (C-420/11)
- Sentencia de 21 de marzo de 2013 (C-244/12)
- Sentencia de 18 de abril de 2013 (C-463/11)

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

- Sentencia de 14 de febrero de 2012 (C-204/09)
- Sentencia de 16 de febrero de 2012 (C-182/10)

– Sentencia de 18 de julio de 2013 (C-514/11)

Biotecnología

– Sentencia de 6 de setiembre de 2012 (C-36/11)
– Auto de 8 de mayo de 2013 (C-542/12)

Fauna y flora

– Sentencia de 16 de febrero de 2012 (C-182/10)
– Sentencia de 7 de febrero de 2013 (C-517/11)
– Sentencia de 11 de abril de 2013 (C-258/11)

* Sentencia que tiene como destinataria al Reino de España

V

Tribunal europeo de derechos humanos: propiedad, medio ambiente y minorías vulnerables

Omar Bouazza Ariño

Sumario.–Valoración general.–I. Derecho al respeto de la vida privada y familiar.–*1. Protección del domicilio de los nómadas frente al interés general a un medio ambiente adecuado.–2. Doctrina López Ostra: ruido y Derecho a un ambiente tranquilo.*–II. Libertad de expresión: acceso a la información.–III. Derecho al respeto de los bienes.–*1. Cuota porcina e impacto ambiental.–2. Diligencia exigida al administrado, retroactividad de normas administrativas con efecto desfavorable y delimitación del contenido del derecho de propiedad en base a su función ambiental..–3. Descoordinación administrativa, inseguridad jurídica, protección del medio ambiente y propiedad.–4. Demanio natural y posesión.–5. Demanio natural, Derecho a un proceso equitativo y motivación de las sentencias.–6. La reglamentación de los usos de los bienes en virtud de políticas territoriales, no implicará la necesidad de indemnizar, bien que afecten al contenido derecho de propiedad, siempre que se respeten las garantías procesales.–7. Protección de la legalidad urbanística: orden de demolición.*–Lista de sentencias y decisiones.

* * *

VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, "Estrasburgo", "el TEDH" o, simplemente, "el Tribunal") de 2013 se ha referido de una manera predominante a temas vinculados a la necesidad de alcanzar un justo equilibrio entre la necesidad de velar por la garantía que supone una ordenación racional del territorio para la conservación de los recursos naturales, con las legítimas pretensiones económicas individuales y, en general, la protección del derecho a

la propiedad. Todo ello aderezado con una serie de problemas de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas que intervienen en el territorio que aportan una notable dosis de inseguridad jurídica. Aparte de los temas de propiedad y medio ambiente, también se han dictado decisiones sobre temas clásicos en esta sede, como la violación del Derecho al respeto del domicilio debido a un ruido excesivo sostenido en el tiempo gracias al espíritu recalcitrante de la Administración (**sentencia *Bor c. Hungría*, de 11 de junio de 2013**); el Derecho de acceso a la información ambiental de una asociación que tiene entre sus fines el control de la proliferación de segundas residencias, protegido a través del derecho a la libertad de expresión (sentencia ***Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria,* de 28 de noviembre de 2013**); y finalmente, la prevalencia del Derecho al respeto del domicilio frente al interés general a la protección de áreas de interés natural en los casos en los que la Administración no ha dado una respuesta adecuada a las necesidades especiales de vivienda de gitanos –y nómadas, en general– que llevan un modo de vida en caravana (sentencia ***Winterstein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013).** Comenzaré precisamente glosando el contenido de esta última sentencia.

I. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

1. Protección del domicilio de los nómadas frente al interés general a un medio ambiente adecuado

El TEDH vuelve a conocer de un caso referido a la evicción de nómadas de asentamientos en zonas de valor ecológico. En esta ocasión en un caso que afecta a Francia. En efecto, en la sentencia recaída en el caso ***Winterstein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013,** los demandantes llevan establecidos en los terrenos litigiosos desde hace al menos 5 años. Algunos de ellos llevan 30 años. Y también habrá ocupantes que incluso han nacido ahí. La zona estaba calificada por el plan de ocupación del suelo como "área natural", en un sector en el que se permite la acampada de caravanas bajo reserva de ordenación o de autorización. En 2004 el Tribunal de gran instancia sentenció que la instalación de los demandantes en los lugares litigiosos era contraria al plan de ocupación del suelo y ordenó la evacuación. Esta sentencia sería confirmada en apelación en 2005. En el momento en que el TEDH dicta esta sentencia, la sentencia del Tribunal de apelación todavía no se había ejecutado, pero buena parte de los ocupantes abandonaron el lugar debido a la amenaza de la medida que se adoptó en la sentencia, que sigue amedrentando a los que todavía están en el asentamiento. Por otro lado, en base a un programa social y urbano, algunas de las familias han sido re-alojadas en viviendas sociales. En cuanto a los demás, la Administración no ha ofrecido ninguna solución satisfactoria.

El Tribunal considera que *los demandantes, asentados en el lugar desde hace muchos años, pueden considerar las caravanas y bungalows como sus domicilios, independientemente de la legalidad de la ocupación* según el Derecho interno, y han desarrollado fuertes vin-

culaciones. El TEDH también toma en cuenta este asunto en relación con el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. *La vida en caravana forma parte integrante de la identidad de los nómadas, aunque no se desplacen, y las medidas que afectan al estacionamiento de las caravanas influyen en su facultad de conservar su identidad y de llevar una vida conforme con esa tradición.*

La obligación impuesta, bajo amenaza, a los demandantes de evacuar las caravanas y demás vehículos y desmantelar el campamento, incluidas las construcciones realizadas, constituye una injerencia en su Derecho al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio, aunque no se haya ejecutado la sentencia de apelación. Se trata de una decisión que ordena la expulsión de una comunidad de casi cien personas, con las inevitables repercusiones en su modo de vida y sus vínculos sociales y familiares. La injerencia estaba prevista en la ley, era accesible y previsible y perseguía la finalidad legítima de defender los derechos de los demás por la vía de la protección del medio ambiente.

El Gobierno no discute que los demandantes llevan muchos años instalados en el campamento y que incluso algunos de ellos han nacido en el lugar. Tampoco, que las autoridades locales han tolerado su presencia durante un periodo largo de tiempo. Las autoridades internas acordaron su evicción debido a la disconformidad del asentamiento con el plan de ocupación del suelo sin tener en consideración los argumentos de los demandantes. Además, las autoridades no han justificado la necesidad de la expulsión, habida cuenta de que los terrenos en cuestión ya estaban calificados como área natural en los anteriores planes de ocupación del suelo; ni que los terrenos vayan a destinarse a un nuevo desarrollo urbanístico; ni que haya derechos de terceros en juego. Los demandantes no han gozado de un examen de proporcionalidad de la injerencia tal y como exige el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, "CEDH" o, simplemente, "el Convenio"). En tales circunstancias, *a la vista del tiempo que llevan los demandantes en ese asentamiento, se debe prestar una atención particular a las consecuencias de la expulsión y al riesgo de quedarse sin techo, tal y como exige el principio de proporcionalidad.* Numerosos textos internacionales, de entre los cuales, algunos adoptados por el Consejo de Europa, insisten en la necesidad, en caso de expulsiones forzosas de gitanos y nómadas, de ofrecerles un alojamiento, salvo en caso de fuerza mayor, teniendo en consideración que se trata de una minoría vulnerable. En este caso no se han tenido en cuenta estos textos internacionales. En efecto, se adoptó un programa urbano y social en base al cual algunas familias fueron realojadas cuatro años después de la sentencia de expulsión. En estos casos, las autoridades han prestado suficiente atención a las familias afectadas. En otros casos, sin embargo, no se han ofrecido soluciones satisfactorias. La mayoría, solicitaron viviendas sociales acordes con su modo de vida, pero las autoridades internas fracasaron en la satisfacción de esta necesidad. Por consiguiente, la mayoría de las familias se encuentran en una situación muy precaria. Por ello, el TEDH considera que las autoridades francesas no han prestado suficiente atención al caso y, por tanto, no han realizado un juicio justo de proporcionalidad de la injerencia, tal y como exige el artículo 8 CEDH. Concluirá que ha habido una violación de este precepto.

2. Doctrina López Ostra: ruido y Derecho a un ambiente tranquilo

Como cada año, vuelve a Estrasburgo la doctrina *López Ostra* en virtud de la cual se considera que determinados problemas ambientales –ruidos, vibraciones, olores, inundaciones, etc.– pueden lesionar, de una manera desproporcionada, el goce pacífico del domicilio. En 2013 se aplica esta doctrina en la sentencia recaída en el caso ***Bor c. Hungría*, de 11 de junio de 2013.**

El demandante acude ante el TEDH quejándose del ruido de los trenes en una estación que se encuentra frente a su casa. Y además, de la pasividad de la Administración en la ejecución de las medidas para solucionar el problema. Se queja, en concreto, del ruido extremo desde 1998, momento en el que la Compañía de Ferrocarriles de Hungría sustituyó sus máquinas de vapor por las de diesel. En la vía interna, solicitó en 1991 la construcción de una barrera para reducir el impacto acústico. Sin embargo, la primera medida anti-ruido no se adoptó hasta 2010. El demandante igualmente se queja de la excesiva duración del proceso (artículo 6 CEDH).

El Tribunal comienza recordando que *el Convenio no recoge explícitamente el Derecho a un ambiente tranquilo. No obstante, cuando un individuo sufre seriamente el problema del ruido, puede surgir alguna cuestión en relación con el artículo 8*, que garantiza el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. Tanto si el caso se analiza en términos de una obligación positiva del Estado de adoptar medidas razonables y apropiadas para asegurar los derechos del demandante en base al artículo 8.1 –en el que se reconoce el derecho en sentido positivo– como si se analiza en términos de una interferencia de una autoridad pública justificada en base al párrafo 2 del mismo precepto –que recoge los límites al derecho–, los principios aplicables son, en gran medida, similares. En ambos casos, debe darse un justo equilibrio entre los intereses individuales y los de la comunidad en su conjunto. Y en ambos contextos, el Estado goza de cierto margen de apreciación determinando los pasos que deben darse para asegurar el cumplimiento del Convenio. Además, incluso en relación con las obligaciones positivas que emanan del artículo 8, al realizar el ejercicio de ponderación, las finalidades mencionadas en el segundo párrafo pueden ser de cierta relevancia.

El Tribunal ha sostenido que el ruido emanado por encima de los niveles permitidos por ley, al que el Estado no ha reaccionado con las medidas adecuadas, puede suponer una violación del artículo 8. Volviendo al caso en concreto, el Tribunal observa que, *incluso asumiendo el estatus de la compañía que presta el servicio ferroviario, que es una entidad legal no estatal, las autoridades estatales tienen, en base a la queja del demandante en relación con la emisión de ruido de los trenes de la compañía, una obligación positiva –derivada del artículo 8.1– de ponderar de una manera justa y equilibrada el interés del demandante en disfrutar de un ambiente tranquilo y el interés de los demás en disfrutar de un servicio de transporte ferroviario.*

El Tribunal observa que el demandante no ha presentado prueba alguna sobre el exceso de ruido de la estación de tren en el momento de dictarse esta sentencia. Sin embargo, el Tribunal da importancia al hecho, no contradicho por el Gobierno, de que *los niveles de ruido*

permitidos por ley fueron sobrepasados al menos hasta el final del proceso interno seguido hasta 2008, cuando la compañía ferroviaria pagó por el cambio de las puertas y ventanas del domicilio del demandante. El demandante interpuso su demanda por el ruido en la vía interna en 1991. El Convenio entró en vigor en Hungría el 5 de noviembre de 1992, por lo que *las autoridades internas han tardado al menos 16 años en adoptar alguna medida para reducir el impacto del ruido en el disfrute del domicilio en condiciones normales por el demandante, lo cual es un tiempo excesivo.*

El Tribunal acepta que el Estado goza de margen de apreciación en la determinación de los pasos a dar para asegurar el cumplimiento del Convenio cuando se trata de adoptar medidas legales o de otro tipo para hacer cumplir el artículo 8. Sin embargo, enfatiza que la existencia de un sistema sancionador no es suficiente si no se aplica de una manera efectiva y en plazo razonable. A este respecto, otorga atención una vez más al hecho de que los tribunales internos han tardado unos dieciséis años para adoptar alguna medida que permitiera que el demandante no sufriera una carga individual desproporcionada. Por todo ello, el Tribunal considera que ha habido una violación del artículo 8 CEDH.

Una vez considerada la violación del Convenio por este precepto, el TEDH considera innecesario realizar argumentaciones adicionales en relación con los otros preceptos alegados.

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ACCESO A LA INFORMACIÓN

La jurisprudencia del TEDH nos acerca a través de sus sentencias y decisiones a los problemas ambientales específicos que se dan en cada región de Europa, que en muchas ocasiones son extrapolables al resto de territorios. En la Región del Tirol, por ejemplo, se establecerán limitaciones cualificadas a disfrutar de una segunda residencia, justificadas en la escasez de suelo edificable y la presión turística. En efecto, la *Tiroler Grundverkehrsgesetz*, en el ámbito de la parte austriaca de la Región, somete a autorización la adquisición o edificación de bienes inmuebles para dedicarlos a segunda residencia. Y para controlar que la Ley se cumple, las organizaciones no gubernamentales ejercerán un destacado papel de perro guardián.

Valgan estas notas para introducir la sentencia recaída en el caso ***Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*, de 28 de noviembre de 2013**. La demandante, es una asociación austriaca que tiene como finalidad la investigación del impacto de las transmisiones de propiedades agrícolas y forestales en la sociedad e informa proyectos de ley.

En 2005 la asociación requirió en dos ocasiones a la Comisión de transacciones dominicales del Tirol –órgano competente en la aprobación de las transacciones de suelo agrícola y forestal en base a la Ley de Transacciones dominicales del Tirol– información sobre las decisiones que había adoptado entre enero de 2000 y enero de 2005, de una manera anónima, es decir, respetando datos personales sensibles desde

la óptica de la legislación de protección de datos. La asociación indicó que reembolsaría el coste de ello. La Comisión denegó la solicitud al considerar que no quedaba amparada por la Ley de Acceso a la Información del Tirol. Y si fuera de otra manera, es decir, si la Ley diera cobertura a dicha solicitud, dar respuesta al contenido de la misma, afectaría al funcionamiento normal del órgano, por el trabajo que acarrearía.

La asociación demandante recurrió ante el Tribunal Administrativo y el Tribunal Constitucional. El primero rechazó su demanda declarando que no tenía jurisdicción. El Constitucional inicialmente declinó conocer del caso, por falta de perspectivas de éxito y porque la materia no estaba excluida de la jurisdicción del Tribunal Administrativo. Tras una demanda posterior planteada por la asociación demandante, mediante la que perseguía la declaración de un conflicto negativo de jurisdicción entre los dos tribunales, el Tribunal Constitucional dictó una resolución en la que se declaraba competente para conocer de la materia. Una vez el Alto Tribunal entra a conocer, desestimará la demanda.

La asociación demandante acude ante el TEDH quejándose de la negativa de la Comisión del Tirol de facilitarle la información requerida, en violación del artículo 10 CEDH. En base al artículo 13 CEDH, además, se queja de que no ha gozado de un remedio efectivo en relación con su queja.

El Tribunal observa que la Ley tirolesa de Transacciones Dominicales, en base a la cual la Comisión fue creada, persigue fines de interés general: la protección del suelo para su uso agrícola y forestal y evitar la proliferación de segundas residencias. La asociación demandante pretendía, por consiguiente, obtener información de interés general. En consecuencia, la negativa a la solicitud de la asociación de acceder a las decisiones de la Comisión constituyó una interferencia en el derecho a recibir información, en base al artículo 10 CEDH.

El Tribunal observa que la Ley contemplaba la posibilidad de que la Comisión restringiera el acceso a la información. Igualmente, el TEDH acepta que dicha restricción perseguía la finalidad legítima de proteger los derechos de los demás. En relación con las razones dadas por las autoridades austriacas para rechazar la demanda de la asociación –el funcionamiento normal del órgano–, el TEDH observa que fue incondicional y no se observaron otras posibles soluciones, como la ofrecida por la asociación demandante de re-embolsar el coste derivado de la realización y envío de las copias.

Además, dado que la Comisión es una autoridad pública que decide disputas en relación con derechos civiles, el Tribunal ve llamativo que ninguna de sus decisiones se publica, por ejemplo, en una base de datos electrónica. En consecuencia, las dificultades a las que hace referencia la Comisión se deben a su práctica de no publicar sus decisiones. El Tribunal además observa que la asociación demandante recibió sin dificultad alguna, copias de las decisiones de las Comisiones análogas del resto de regiones de la Federación.

En conclusión, el Tribunal considera que las razones ofrecidas por las autoridades austriacas no son relevantes ni suficientes. Si bien no le toca al TEDH indicar

a la Comisión la manera en la que debe garantizar el derecho de la demandante al acceso a sus decisiones, considera que un rechazo total ha sido desproporcionado al fin legítimo perseguido. La Comisión, la que, por elección propia, tiene un monopolio absoluto de sus decisiones, ha hecho imposible a la demandante llevar a cabo su investigación en relación con uno de los nueve *Länder* austriacos y participar de una manera significativa en el proceso legislativo en relación con las enmiendas a proponer en la ley sobre la transmisión de la propiedad en el Tirol. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 10 CEDH.

No observa, por el contrario, una violación del artículo 13 CEDH. La decisión del Tribunal Constitucional de dejar a un lado su inadmisión inicial por defecto de jurisdicción y entrar a conocer del caso, ha garantizado a la demandante su derecho a un recurso efectivo.

Finalmente, el TEDH decide que el Estado debe pagar a la demandante la cantidad de 7.500 euros por los gastos que le han generado los distintos procesos. No decidirá sobre posibles indemnizaciones por daños materiales o morales. La asociación no hizo reclamación alguna al respecto.

III. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

1. Cuota porcina e impacto ambiental

La problemática del impacto ambiental de las industrias primarias, como la ganadería, también ha llegado a Estrasburgo. En este año mediante Decisión de Inadmisión recaída en el caso ***Hermannes Gerhardus Jozef LOHUIS y Otros c. Holanda,* de 30 de abril de 2013.** Se plantea el tema del control de los residuos porcinos para evitar la contaminación y su conflicto con el Derecho al respeto de los bienes.

Desde los años 80, Holanda, al igual que otros países de la Unión Europea, aprueba medidas dirigidas a limitar la cantidad de estiércol y de excreciones fecales de determinados animales, como los cerdos. Inicialmente, se configuró un sistema de "cuotas de producción de estiércol". En 1998 entra en vigor la Ley de Reestructuración de las Granjas de Cerdos. Según su Preámbulo, se aprueba en transposición de la Directiva comunitaria 91/676/CEE, sobre la protección del agua frente a la contaminación causada por nitratos procedentes de la agricultura, y también para preservar la calidad del medio ambiente y la salud y bienestar de los animales. La Ley transformó la cuota de producción de cerdo a un máximo número de cerdos por granja (la cuota de cerdos). Este derecho podía transmitirse, aunque con ciertos límites, especialmente territoriales. La cuota se calculó en un primer momento teniendo en consideración el número medio de cerdos que se habían tenido en 1996 o, en ciertos casos en un 10% de los que se tenían en 1995. En 2000 se realizó una reducción adicional de un 15%. Se establecían excepciones para casos específicos en los que antes de 1995 se hubiera dispuesto de una cuota muy inferior a la permitida, por motivos diversos, como la enfermedad del granjero. Los demandantes se encontraban en este caso. Habían ejercido la actividad a

un nivel muy inferior al de pleno rendimiento en 1995 y 1996 por razones de enfermedad. Perdieron alrededor del 30% de su cuota originaria de cerdos además del 25% de la reducción total exigida en base a la Ley. Finalmente, decidieron dejar la actividad. Uno de los demandantes, gracias a una cláusula de un Decreto que contemplaba este tipo de situaciones, perdió un 5% de cuota en una de sus granjas. En el resto, perdió un 25%. Los otros dos demandantes perdieron entre un 25% y un 30%.

Los demandantes acudieron en la vía interna considerando, a grandes rasgos, que las cuotas de cerdos permitidas por la nueva normativa suponían una privación de sus posesiones, sin recibir una justa indemnización. Al agotar la vía interna sin éxito, acuden ante el TEDH.

El TEDH comenzará indicando que la cuota porcina de un ganadero puede considerarse una "posesión" en el sentido del Convenio. A continuación, subraya que la reducción del número de cerdos permitido por granja es legal y persigue los siguientes fines legítimos: la protección del medio ambiente y el cumplimiento de la normativa de la vieja "Comunidad Económica Europea", la actual "Unión Europea", tal y como se ha establecido en diversas sentencias.

El TEDH analizará si se da una relación razonable de proporcionalidad entre los intereses públicos perseguidos y los intereses individuales de los demandantes. Según la jurisprudencia del TEDH, una interferencia debe alcanzar un equilibrio razonable entre las demandas del interés general de la comunidad y los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales individuales. La búsqueda del equilibrio se refleja en la estructura del artículo 1 del protocolo 1 en su conjunto. Debe darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido. En la determinación de si este requerimiento se da, el Tribunal reconoce a los Estados un amplio margen de apreciación en relación con la elección de los medios de ejecución y en la determinación de si las consecuencias de la ejecución están justificadas en el interés general propuesto con la finalidad de alcanzar el objeto de la ley en cuestión. No se llega a un equilibrio si la persona ha tenido que soportar una carga excesiva. Hay que tener en consideración también que las políticas de planificación territorial y medioambientales, en las que prevalece el interés general de la comunidad, confieren al Estado un margen de apreciación que es más amplio que cuando únicamente están en juego derechos civiles.

En este caso, el Tribunal considera relevante que la legislación aplicable tiene como finalidad precisamente reducir el impacto ambiental en un sector entero de la ganadería, la ganadería porcina: todos los granjeros porcinos en Holanda tenían que aceptar una reducción del número de cerdos que podían poseer en sus granjas. No se puede decir, por tanto, que los demandantes hayan sido discriminados en la aplicación de una medida que podía afectar a su actividad. Además, el TEDH observa que los intereses de los demandantes no fueron menospreciados. Se establecieron medidas paliativas y además tuvieron la posibilidad de acudir ante los tribunales, como efectivamente hicieron. De hecho, dos de los demandantes obtuvieron una sentencia a favor, si bien no en los términos que pretendían. Por todo ello, el TEDH inadmite la demanda.

2. Diligencia exigida al administrado, retroactividad de normas administrativas con efecto desfavorable y delimitación del contenido del derecho de propiedad en base a su función ambiental

Antes nos hemos acercado a las limitaciones que se dan en el Tirol en cuanto a la proliferación de segundas residencias, para evitar su impacto ambiental. Ahora daré cuenta de otro territorio europeo, Malta, en el que también se establecen fuertes restricciones urbanísticas precisamente por la fragilidad y limitadísimo territorio. En esta ocasión, mediante la sentencia recaída en el caso ***Lay Lay Company Limited c. Malta*, de 23 de octubre de 2013.**

La empresa demandante adquirió, en julio de 1984, 4.500 metros cuadrados –aproximadamente– de suelo en la localidad de Ghaxaq. La escritura del contrato de compraventa se refería al suelo como un "campo". La empresa demandante consideraba que el suelo era edificable según las previsiones del la Ley de Áreas Edificables de 1983 ya que daba con una carretera y estaba situada a 120 metros de una zona edificada.

En agosto de 1984, el co-propietario, C., solicitó al Departamento de Obras un permiso para construir garajes de varias plantas elevadas en el terreno en cuestión. Un mes después, la empresa demandante compró la participación de C., convirtiéndose así en el único propietario del suelo. El Departamento de Obras no fue informado de este cambio en el momento.

En julio de 1986 se aprobó el permiso solicitado por el demandante, sujeto al pago del coste de contribución de la construcción de una carretera. La demandante comenzaría a realizar la urbanización propuesta sin pagar la cantidad indicada por la Administración por lo que se enviaría a C., co-propietario en su día, quien solicitó la licencia, un aviso informándole de que las obras que se estaban llevando a cabo, no estaban cubiertas por un permiso.

En enero de 1992 se aprobó una nueva Ley de Desarrollo Urbanístico, que estableció cambios en el otorgamiento de los permisos. En esta nueva norma se indicaba que debía realizarse el pago la contribución en un plazo de tres semanas desde que se aprueba el proyecto. Se volvería a requerir a C. a pagar en un plazo de 24 horas, habida cuenta de que se había aprobado este proyecto seis años antes. Un mes después, se le requeriría judicialmente. Ningún pago se realizó. Varios meses después, se envió a C. una factura de 7.962 euros. C. la remitiría a la empresa demandante, quien la abonó el 14 de diciembre de 1992. El 31 de diciembre de 1992, entró en vigor el reglamento sobre permisos de obras, que había sido aprobado y publicado en la Gaceta Oficial en enero de ese mismo año.

Finalmente, la Unidad de Control del Desarrollo decidió no otorgar definitivamente la autorización debido al tiempo transcurrido. Dos años más tarde la demandante volvió a ponerse en contacto con la Administración sin éxito. En 1996 insistió en la so-

licitud de la concesión del permiso. Se volvió a denegar debido al tiempo transcurrido entre la aprobación del mismo (1984) y el pago de la contribución (1992).

Mientras tanto, el Departamento de Obras públicas impulsó de oficio en 1987 un proceso penal contra la empresa demandante por construcción ilegal. Unos meses después, este procedimiento se suspendería.

En 2006 la zona se clasificó como no urbanizable.

La empresa demandante, por su parte, acudiría ante los tribunales ante la denegación del permiso. No tendría éxito ni en la vía ordinaria ni en la constitucional. Alegó una violación del artículo 6 CEDH y del Protocolo adicional nº 1 al Convenio. La manera en que el permiso fue denegado –mediante una carta informal– le ha impedido, a su modo de ver, la oportunidad de impugnar la decisión ante los tribunales.

El Tribunal observa que el Derecho interno contempla la posibilidad de impugnar el otorgamiento o denegación de permisos de obras ante la Administración y los tribunales. A continuación, analiza si el procedimiento establecido para impugnar la decisión dada en este caso, encaja en los requerimientos del artículo 6 CEDH. El TEDH observa que no se ha probado que el proceso de decisión aplicado en este caso no sea coherente y contrastado y que sea diferente con el que se aplica normalmente a este tipo de decisiones. El Tribunal, siguiendo el criterio del TC maltés, constata que la decisión administrativa, bien que en forma de carta, contenía una motivación suficiente y permitía a la empresa demandante impugnar su sustancia ante los tribunales. El artículo 6 CEDH no establece una forma específica en la que se deban realizar las notificaciones. Lo importante, a modo de ver del Tribunal, es observar si se ha dado una efectiva denegación de acceso a un Tribunal en las circunstancias del caso. La carta que recibió no puede considerarse menos que una decisión. Por ello, se dio a la empresa demandante una oportunidad clara, práctica y efectiva de impugnar el acto administrativo en cuestión. Además, teniendo en cuenta que incumbe a la parte interesada tener una especial diligencia en la defensa de sus intereses, como se dijo en la sentencia recaída en el caso ***Muscat c. Malta*****, de 17 de julio de 2012,** y que la empresa demandante podría haber requerido información acerca del alcance efectivo de la carta, el Tribunal concluye que la empresa demandante ha tenido a su disposición una vía legal efectiva a su alcance. De ello se desprende que no se ha dado una denegación efectiva del Derecho de acceso a un tribunal de la empresa demandante. En fin, no ha habido una violación del artículo 6 CEDH.

En cuanto a la queja en torno al artículo 1 del Protocolo adicional, el TEDH, en primer lugar, señala que la demanda se limita a la denegación del permiso. Por consiguiente, analiza la demanda desde la óptica del control del uso de la propiedad, en base al segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo 1. El Tribunal examinará en este sentido si la denegación del permiso de obra fue una medida necesaria para controlar el uso de la propiedad, de acuerdo con el interés general. La tarea del Tribunal en este contexto es comprobar la legalidad, finalidad y proporcionalidad de la medida adoptada por las autoridades internas.

El TEDH observa que a pesar de lo dicho por el Tribunal Constitucional, que subraya la denegación del permiso en base a la ilegalidad de la construcción, el órgano administrativo en realidad dio como razón el impago de la contribución correspondiente. En concreto, el Gobierno indicó que no se pagó en plazo. Si bien en la fecha en la que se paga la tasa, la regulación sobre el plazo en el que debía realizarse no había entrado en vigor, sino que lo hizo días después (31 de diciembre de 1992), el TEDH subraya que la legislación civil (término empleado para distinguir con respecto de la penal) que tiene un efecto retroactivo, no está expresamente prohibida por el Convenio y, en ciertas circunstancias, puede estar justificada (véase, por ejemplo, la sentencia recaída en el caso ***Kechko c. Ucrania*, de 8 de noviembre de 2005**). Además, *el Convenio no contiene previsión alguna que regule la posibilidad de fundamentar una decisión en hechos que preceden a la aprobación de una Ley* (en este sentido, cita la sentencia ***Herri Batasuna y Batasuna c. España***, de 30 de junio de 2009, en relación con la evaluación de la legalidad de una medida en base al artículo 11 CEDH). En el presente caso, la Ley de 1992 contenía explícitamente previsiones retroactivas que eran accesibles y previsibles para la sociedad demandante antes de pagar la contribución, pues había sido aprobada y publicada en la Gaceta del Gobierno unos meses antes, en enero de 1992. Por ello, no puede decirse que la decisión de la Administración no haya sido conforme a Derecho. En cuanto a la decisión tomada en 1996 de denegar el permiso, el TEDH observa que se adoptó en base a la finalidad de asegurar un proceso de decisión coherente con el interés general en el respeto del principio de legalidad en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio. El Tribunal observa, en fin, que no fue hasta 2006, 20 años después de la presentación de la solicitud, cuando el suelo se clasificó como no urbanizable en base a consideraciones ambientales.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida, el Tribunal observa que la sociedad demandante no ha seguido los pasos establecidos en la Ley. No ha adoptado el celo que se requiere a cualquier administrado que pretende obtener un permiso de la Administración. En efecto, la sociedad demandante no informó a las autoridades de que había devenido la única propietaria hasta diez años después de producirse esta modificación de la titularidad dominical y realizó el pago de la contribución de una manera totalmente extemporánea. Finalmente, no adoptó medidas legales hasta que recibió un requerimiento de suspensión de las obras ilegales en 1999.

El TEDH considera que, dada la falta de diligencia de la sociedad demandante en sus intentos de obtención del permiso de obra, la decisión de las autoridades de rechazar la solicitud no fue desproporcionada (en términos similares, la sentencia recaída en el caso ***Bellizzi c. Malta*, de 21 de junio de 2011**). El TEDH tampoco considera que la sociedad demandante haya sufrido una carga excesiva. Finalmente, no se dará relevancia al hecho de que otras personas hayan podido construir en la zona en el tiempo en el que se han producido los hechos de este caso. Por todo ello, el Tribunal concluye que no ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

3. Descoordinación administrativa, inseguridad jurídica, protección del medio ambiente y propiedad

A continuación, se da cuenta de una sentencia y una decisión de inadmisión en las que se recuerda la doctrina sentada en la importante sentencia recaída en el caso ***Hamer c. Bélgica*, de 27 de noviembre de 2007,** según la cual los imperativos económicos y la protección de ciertos derechos fundamentales, como el de propiedad, no deben considerarse, a priori, prevalentes sobre el derecho a un medio ambiente adecuado. Habrá que valorar las circunstancias específicas de cada caso. Veamos pues, en primer lugar, los hechos que han dado lugar a la **sentencia *B L BELG N N AAT T . c. Turquía*, de 1 de octubre de 2013**, y la argumentación dada por el TEDH.

La Administración del agua y las canalizaciones de Estambul ("la SK", en adelante) decidió, el 8 de febrero de 1996, expropiar a la demandante, una sociedad de responsabilidad limitada de Derecho turco, dos parcelas de las que era propietaria. Se realizó la anotación oportuna en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, la SK no procedió a la expropiación prevista. El 16 de junio de 1999, la SKİdictaminó desfavorablemente la construcción –pretendida por la demandante– de unas instalaciones para la mezcla de hormigón en los terrenos en cuestión. El 7 de septiembre de 1999 el Tribunal de gran instancia de Kartal, a instancias de la demandante, ordenó la supresión del Registro de la propiedad de la mención de expropiación.

El 14 de diciembre de 1999, la Dirección de sanidad de la prefectura de Estambul concedió a la demandante una autorización de apertura de un establecimiento no sanitario de segunda categoría para la producción de hormigón en los terrenos. La demandante, entonces, comenzaría las obras de construcción.

El 3 de febrero de 2000 un equipo de la SK acudió a la cantera para demoler las instalaciones. Cuatro días más tarde, el 7 de febrero de ese mismo año, la demandante presentó una reclamación ante el procurador de Kartal contra el equipo de la İSKİ. El mismo día, el Tribunal de instancia de Kartal ordenó a un experto visitar la cantera. La «SK» remitiría un escrito a la prefectura de Estambul informando que había emprendido la demolición de la cantera de Bil Belgin İnşaat Şti. para hacer cesar su actividad, la cual consideraba disconforme con la legislación ambiental. Exigió, en este sentido, la anulación de la autorización otorgada a la interesada por la Dirección de sanidad de la prefectura. Le sugirió, asimismo, que, en el futuro, le solicitara un informe antes de conceder una autorización de este tipo.

El 28 de marzo de 2000, la demandante acude ante el Tribunal administrativo reclamando daños y perjuicios por la demolición de sus instalaciones. El 17 de julio de ese mismo año, la prefectura de Estambul anuló la autorización que dio a la demandante. El Tribunal administrativo de Estambul no daría la razón a la demandante habida cuenta de que los terrenos estaban situados en la zona de protección ecológica y que había construido las instalaciones litigiosas sin autorización, de manera ilegal

(¡!). En cuanto a la autorización de 14 de diciembre de 1999, observa que fue anulada el 17 de julio de 2000 por la prefectura de Estambul.

El 14 de marzo de 2001, la demandante interpuso un recurso de casación. En concreto, alega que no se tuvo en consideración la autorización obtenida y que la Administración había demolido ilegalmente sus instalaciones. Alegó que la sentencia del Tribunal administrativo de Estambul no tenía base legal alguna ya que la anulación de la autorización en cuestión fue posterior a la destrucción de los bienes. El Consejo de Estado confirmó la sentencia atacada en todos sus extremos. También rechazaría el recurso de rectificación interpuesto por la demandante.

Agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH alegando una violación de su derecho al respeto de los bienes (artículo1 del protocolo adicional al Convenio).

El TEDH comenzará su argumentación reafirmando que *la protección del medio ambiente constituye un valor cuya defensa suscita en la opinión pública y, por consiguiente, en los poderes públicos, un interés constante y sostenido*, y que los imperativos económicos y ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, no deben ser considerados, a priori, prevalentes con respecto de consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, sobre todo cuando el Estado ha legislado al respecto. Recuerda así, como decía antes, la doctrina sentada en la sentencia ***Hamer c. Bélgica*, de 27 de noviembre de 2007** (véase el comentario a esta sentencia en mi contribución al *Observatorio de Políticas Ambientales 2009* "Tribunal Europeo de Derechos Humanos: protección ambiental ligada a los derechos a la intimidad y a la propiedad", págs. 108-113).

En este caso, el TEDH observa que ha habido una injerencia en el derecho de la demandante en el goce pacífico de sus posesiones debido a la acción de la SK, injerencia motivada en consideraciones de protección ecológica de la zona litigiosa.

Recuerda que este tipo de injerencias, para ser compatibles con el artículo 1 del protocolo nº 1 al Convenio, deben justificarse no sólo por causas de utilidad pública sino que también en las condiciones previstas por la ley y los principios generales de derecho internacional: deberá darse un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo, en el bien entendido de que la necesidad de examinar la cuestión del justo equilibrio no se realizará si previamente la injerencia litigiosa no ha respetado el principio de legalidad y es arbitraria.

El Tribunal recuerda, en fin, que la preeminencia del principio de legalidad –uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática– es inherente al conjunto del Convenio. Por ello, el artículo 1 del Protocolo nº 1 exige, ante todo, la legalidad de la injerencia de la Administración en el disfrute del Derecho al respeto de los bienes.

El Tribunal constata que la SK ha demolido la cantera de la demandante ignorando la autorización obtenida de una entidad estatal, a saber, la Dirección de sanidad de la prefectura de Estambul, y sin indemnizarle por ello. La demandante no ha

podido, en ningún momento, hacer valer la *seguridad jurídica* que le ofrecía esa autorización oficial. En lugar de solicitar a la prefectura la anulación de la autorización acordada a la demandante y esperar a que adoptara una decisión, la İSKİ optó por demoler en primer lugar y solicitar, después, la anulación de la autorización. Se trata, dice el TEDH, de una irregularidad manifiesta. Incluso, *suponiendo que la decisión de demolición fuera legal, la manera de proceder fue totalmente ilegal. El método empleado por la İSKİ es un atentado grave a la seguridad jurídica.* El hecho de que la demandante fue expropiada de sus terrenos unos cinco años de los hechos litigiosos, no influye en las anteriores consideraciones.

El Tribunal estima, en fin, que la injerencia litigiosa no fue compatible con el principio de legalidad y no se ha respetado el derecho de la demandante al respeto de los bienes. Ha habido, por consiguiente, una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

4. Demanio natural y posesión

Una problemática muy viva en Turquía es la del conflicto entre la delimitación del dominio público forestal y la propiedad. En la **Decisión de inadmisión *Halil DOĞANCAN c. Turquía*, de 15 de octubre de 2013**, se trae una singularidad a esta temática: ahora entrará en discusión el concepto de posesión –frente al de propiedad– y su relevancia desde la óptica de la protección del demanio natural.

El demandante pretende la adquisición por usucapión de unas tierras que venía trabajando desde 1974. De hecho, adquirió la posesión de las mismas mediante un "certificado de cesión de la posesión" que le expidió el alcalde del pueblo. El servicio del catastro mandó realizar un estudio en la región, del cual se desprendió que los terrenos que poseía el demandante formaban parte del dominio público forestal del Estado. El demandante solicitaría la anulación de la inscripción de sus tierras en el catastro como demanio forestal. No obstante, tras diversos estudios técnicos, los tribunales internos confirmarían que las tierras del demandante formaban parte del ecosistema forestal y, por consiguiente, no podían ser objeto de ningún título de propiedad privada.

El TEDH recordará que en asuntos de ordenación del territorio los Estados gozan de un amplio margen de apreciación. También, que los imperativos económicos y ciertos derechos fundamentales no prevalecerán como cuestión de principio sobre otros intereses igualmente relevantes en la sociedad actual, como el interés general –cada vez más valorado por los ciudadanos– de un medio ambiente adecuado, citando la sentencia ***Hamer c. Bélgica*, de 27 de noviembre de 2007.** Además, recordará que el demandante poseía las tierras pero no disponía de ningún título de propiedad y, por consiguiente, no puede ponderarse una posible injerencia en el Derecho de propiedad y el interés general a la protección del demanio forestal pues el demandante no es, precisamente, propietario en el momento de producirse los hechos.

5. Demanio natural, Derecho a un proceso equitativo y motivación de las sentencias

En la **Decisión de Inadmisión *VALLE PIERIMPIE SOCIETA AGRICOLA S.P.A. c. Italia*, de 18 de junio de 2013**, la demandante, una sociedad anónima italiana, adquirió mediante compraventa celebrada ante notario, un complejo inmobiliario y productivo denominado *Valle Pierimpiè*, situado en una laguna en la provincia de Venecia. El complejo formaba parte de lo que localmente se conoce como "valles de pesca" (*valli da pesca*), expresión que designa a los terrenos con extensiones de agua delimitados por barreras. La demandante llevaba a cabo en este complejo un tipo especial de cría de pescado. Posteriormente, la Dirección provincial de la administración financiera de Padua la intimó a retirarse de los terrenos que ocupaba porque pertenecían al dominio público.

La demandante llevó a los ministerios de finanzas, transportes, navegación y obras públicas ante el Tribunal de primera instancia de Venecia con la finalidad de obtener una declaración según la cual era la propietaria del valle de pesca *Valle Pierimpiè*. La demandante subrayó que este valle había sido transmitido entre particulares mediante compraventas desde el siglo XV, que en 1886 fue puesto en venta por el Tribunal civil de Venecia y que, desde entonces, siempre había sido una propiedad privada, como se desprende de la legislación austriaca (Venecia formaba parte del Imperio Austro-Húngaro hasta 1866) y de las inscripciones del registro inmobiliario público y del catastro.

El Tribunal de primera instancia de Venecia, sin embargo, declaró que el valle de pesca en cuestión pertenecía al dominio público y que la demandante debía pagar a la Administración, por su ocupación abusiva, una indemnización cuyo montante debía fijarse en un proceso civil separado. El Tribunal observó, para llegar a esta conclusión, que en base al artículo 28 del Código de la navegación, el demanio marítimo del Estado está formado, entre otros, por las lagunas y las cuencas de agua las cuales comuniquen con el mar, al menos en un periodo del año, y por los canales cuya utilización corresponde a los usos públicos del mar. En particular, las lagunas pertenecen al Estado independientemente del carácter público o privado de su utilización. Ello queda confirmado por las disposiciones especiales referidas a la laguna de Venecia. En concreto, el artículo 1 del Decreto-ley Real nº 1653 de 1936 y el artículo 1 de la ley nº 366 de 1963. Estas normas establecen que la laguna de Venecia forma parte del demanio marítimo, bien que no precisan la naturaleza jurídica de los valles de pesca, que son cuencas de agua separadas de la laguna.

El Tribunal recordó que la jurisprudencia había clarificado los parámetros de apreciación de la demanialidad de los valles de pesca. Para pertenecer al dominio del Estado, deben cumplir toda una serie de condiciones: a) formar parte de la laguna y, por consiguiente, del mar, con el que se deben comunicarse; b) servir a uno de los usos públicos del mar.

La demandante recurrió esta sentencia. El Tribunal de apelación de Venecia observó que, en base al Reglamento de policía de la laguna de 1841, se consideraba que la laguna de Venecia, que comprende los valles de pesca, formaba parte del dominio del Estado. Por ello, no podía ser objeto de propiedad privada y no podía ser explotado sin una autorización administrativa. En estas condiciones, las transferencias de propiedad que la demandante se esforzaba en demostrar debían ser consideradas nulas ya que habían tenido como objeto cosas fuera del comercio y no podían ser adquiridas por usucapión. Como indicó el Tribunal de casación en una sentencia de 8 de marzo de 1976, *toda inscripción de mutaciones de propiedad en el registro inmobiliario público y en el catastro, debe ceder frente a la pertenencia de los bienes al demanio marítimo del Estado*. El hecho de que antes de 1989 la Administración no intervino para reivindicar el *Valle Pierimpiè* y no se opuso a las actividades que se han estado practicando, no cambia la naturaleza de los bienes.

Los valles de pesca satisfacen las condiciones exigidas por el art. 28 del Código de la navegación. En algún momento del año, comunican libremente con el mar y el hecho de que tras la II Guerra Mundial se cerraran, no implicaba, en realidad, una separación efectiva y definitiva del resto de la laguna de Venecia. El Tribunal de apelación subrayó igualmente que los valles se utilizaban para la pesca y que la navegación no estaba completamente excluida, podía ser ejercida por pequeños barcos. En fin, la finalidad de la legislación referida a la laguna de Venecia era la conservación y protección de un equilibrio medioambiental precario. Por ello, la búsqueda de esa finalidad no permitía sustraer partes de la laguna del interés público.

La demandante acude en casación, impugnando la decisión del Tribunal de apelación. El Tribunal de casación dirá que el artículo 9 de la Constitución Italiana contempla la protección del paisaje y del patrimonio histórico y artístico de la nación y el Estado tiene una competencia legislativa exclusiva en materia de protección del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales. Se impone la interpretación de la noción de "bienes públicos" más allá de una visión meramente patrimonial, considerándola desde una perspectiva personal y colectiva y teniendo en cuenta la función de estos bienes. En base a su carácter medioambiental, estos bienes están destinados al cumplimiento de finalidades constitucionales del Estado, independientemente del título de propiedad y deben entenderse como "comunes", es decir, satisfacen intereses de todos los ciudadanos.

Aplicando estos principios al caso concreto, el Tribunal de casación dirá que los valles de pesca tienen una funcionalidad y una finalidad pública y colectiva; su pertenencia al Estado implica la obligación de éste de destinarlos de manera efectiva a un uso público con la finalidad de hacer efectivos los valores a los que los inscribe la Constitución. El Tribunal de casación en sus sentencias nº 1863 de 1984 y 1300 de 1999 afirmó que la condición de "comunicación libre con el mar" establecida por el art. 28 del Código de navegación para determinar si un bien formaba parte del demanio estatal, no debía ser interpretado de manera física y morfológica, sino en relación con la función del bien en cuestión. La consideración de un bien como perteneciente al demanio natural del Estado depende de sus

características intrínsecas, descritas legalmente, sin que sea necesaria la intervención de un acto administrativo *ad hoc*. Los actos privados de mutación de estos bienes son nulos y cualquier reconocimiento administrativo de propiedad alguna sobre los bienes es contrario a la ley. En fin, la ley nº 366 de 1963 previó la protección de la laguna de Venecia y la interconexión funcional entre los valles y la laguna para la pesca.

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

El Tribunal al parecer considera que no tenía suficientes datos para decidir el caso desde la óptica del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio y, por ello, solicita más información al Gobierno italiano aplazando, por consiguiente, su decisión sobre la admisibilidad a este respecto. Esta posibilidad viene contemplada en el artículo 54.2 del Reglamento del Tribunal.

En cuanto a la demanda presentada en torno al artículo 6 CEDH, la demandante considera que el Tribunal de casación no ha motivado suficientemente su decisión, omitiendo explicar las razones por las que el Reglamento de policía de la laguna de 1841 constituiría una base legal para afirmar que los valles de pesca pertenecen al dominio público del Estado, lo que implicaría un cambio de jurisprudencia. Por otro lado, no ha explicado por qué la declaración de propiedad pública del valle era la única vía para proteger el medio ambiente y ha examinado conjuntamente los motivos del recurso de la demandante contra la sentencia de apelación, omitiendo motivar específicamente la desestimación de cada uno de ellos.

El TEDH recuerda que, en base al artículo 19 del Convenio, tiene como tarea asegurar el respeto de los compromisos resultantes del Convenio por las partes contratantes. No le corresponderá, por ello, conocer de los errores de hecho o de derecho pretendidamente cometidos por una jurisdicción interna, excepto si tales errores pueden haber provocado una violación de los derechos y libertades salvaguardados por el Convenio, como se ha dicho en varias sentencias anteriores como, por ejemplo, en la recaída en el caso ***García Ruiz c. España*, de 21 de enero de 1999.**

El Tribunal recuerda igualmente que, en base al principio de buena administración de justicia, las decisiones judiciales deben indicar de manera suficiente los motivos en los que se fundamentan. El alcance de este deber puede variar según la naturaleza de la decisión y se debe analizar a la luz de las circunstancias del caso. Si bien el artículo 6.1 CEDH obliga a los tribunales a motivar sus decisiones, esta obligación no implica que se exija una respuesta detallada a cada argumento. Del mismo modo, el Tribunal no entrará a analizar si los argumentos se han planteado adecuadamente. Incumbe únicamente a los tribunales responder a los medios de defensa esenciales, en el bien entendido de que este deber puede variar según la naturaleza de la decisión y debe analizarse a la luz de las circunstancias del caso, como se dijo en la sentencia recaída en el caso ***Burg y otros c. Francia*, de 28 de enero de 2003.**

El concepto de proceso equitativo requiere, por otro lado, que una jurisdicción interna que ha motivado brevemente su decisión, que ha revisado la decisión de un tribunal inferior, haya realmente examinado las cuestiones esenciales que se le han sometido y que no se ha conformado pura y simplemente con las conclusiones de la jurisdicción inferior. Si un tribunal cuestiona la motivación ofrecida en una decisión de un tribunal inferior para rechazar el recurso, es necesario que la motivación del tribunal inferior permita a las partes hacer un uso efectivo de su derecho de recurso.

En este caso, el Tribunal de casación ha analizado las disposiciones relevantes del Código de la navegación en relación con la obligación que emana del artículo 9 de la Constitución de proteger el paisaje y el medio ambiente. También ha analizado la naturaleza de los valles de pesca y el uso al que están destinados, concluyendo que forman parte del demanio marítimo del Estado, aunque no se hayan declarado así por un acto legislativo *ad hoc*. Dijo, en fin, que todo acto de transmisión de los valles de pesca es nulo y que el reconocimiento de un eventual derecho de propiedad privada sobre estos bienes es contrario a la ley ya que se trata de dominio público.

Por tanto, a modo de ver del TEDH, el Tribunal de casación ha motivado suficientemente las razones que justifican la consideración del valle de pesca objeto de este litigio como demanio público. Igualmente, el TEDH observa que las decisiones de primera y segunda instancia fueron ampliamente motivadas en cuanto a la base legal de la inscripción al demanio de los bienes así como a la interpretación del derecho interno pertinente.

En estas condiciones, el Tribunal estima que el Tribunal de casación ha satisfecho la exigencia del artículo 6.1 según la cual un tribunal debe motivar suficientemente sus decisiones. Por ello, considera que la demanda a este respecto está manifiestamente mal fundada, por lo que la inadmitirá, en base al artículo 35.3 y 4 CEDH.

6. La reglamentación de los usos de los bienes en virtud de políticas territoriales, no implicará la necesidad de indemnizar, bien que afecten al contenido derecho de propiedad, siempre que se respeten las garantías procesales

En la **Decisión de Inadmisión *Leonardo CONTESSA y otros c. Italia*, de 17 de septiembre de 2013**, los demandantes adquieren en febrero de 1986 dos solares en Ceglie del Campo (Bari), que se repartieron en diferentes proporciones, deviniendo todos ellos co-propietarios. Según el plan de urbanismo de 8 de julio de 1976, los solares se situaban en una "zona para actividades secundarias de tipo B (zona productiva) relativas al artesanado, almacenaje y al comercio". Los demandantes querían construir un equipamiento industrial en los terrenos.

En marzo de 1990, el Ayuntamiento de Bari elaboró un "plan de instalaciones productivas" (en adelante, "el PIP" o "el plan") de Ceglie de Campo. Sin embargo, no fue aprobado.

En septiembre de 1994 los demandantes presentaron al Ayuntamiento un proyecto con la finalidad de obtener un permiso para construir el equipamiento industrial. Meses después, el Ayuntamiento denegó la solicitud debido a que no se había aprobado el plan. Ante ello, los demandantes solicitaron al Ayuntamiento la aprobación de este instrumento urbanístico. Ante el silencio de la Administración, los demandantes acuden ante el Tribunal administrativo regional, órgano jurisdiccional que conminaría a la Administración a aprobar el PIP, sin embargo el Ayuntamiento persistiría en su inactividad. Ante ello, un año después, los demandantes acuden de nuevo ante el Tribunal regional para obtener la ejecución de la sentencia, el cual dictaría una orden de ejecución designando un plazo de 90 días para la aprobación del plan. Como la sentencia seguía sin ejecutarse, los demandantes acudieron nuevamente ante el Tribunal administrativo regional. Volvió a mandar una orden de ejecución a la Administración. Esta vez dando un plazo de 30 días. Unos meses después, los demandantes volverían a insistir ante el Tribunal ante la posición recalcitrante del Ayuntamiento.

Unos meses antes de este último intento, el Consejo comunal decidió no aprobar el PIP. Los demandantes atacarían igualmente esta decisión ante el Tribunal regional. El Tribunal resolvió tres años después, esta vez en sentido contrario. Decidió que no había lugar a estimar el recurso porque, según se desprendía de los documentos aportados por el Ayuntamiento, el solar de los interesados estaba situado cerca de un torrente y estaba sujeto a restricciones medioambientales.

Los demandantes impugnarían esta decisión ante el Consejo de Estado. No obstante, se confirmaría la decisión del Tribunal de instancia.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden a Estrasburgo invocando el artículo 1 del Protocolo nº 1, quejándose de la denegación de su solicitud de permiso de obra y de la no aprobación del PIP de Ceglie del Campo por la Corporación local.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que las limitaciones que se derivan de la no aprobación del PIP constituyen una injerencia en el derecho de los demandantes en el respeto de sus bienes. Esta injerencia se refiere a la reglamentación del uso de los bienes, en el sentido del segundo párrafo del artículo 1 del protocolo nº1 del Convenio.

En este caso, el Tribunal observa que se deduce de la última sentencia del Tribunal administrativo regional que la no aprobación del PIP se explicaba en razón del emplazamiento del solar en cuestión, situado cerca de un torrente y sometido, por consiguiente, a restricciones ambientales, restricciones que no existen, a modo de ver de los demandantes. El Tribunal estima, sin embargo, que corresponde a los tribunales nacionales la interpretación del derecho interno y aplicarlo caso por caso y que no ha sido contestado que hay un torrente cerca del solar litigioso. En estas circunstancias, el TEDH observa que no será su función la de sustituir la apreciación del Tribunal regional y del Consejo de Estado. Es más, el Tribunal constata que las restricciones impuestas a los demandantes tienen como finalidad preservar el medio ambiente, lo

cual responde a un imperativo de las colectividades locales y del interés general, en el sentido del párrafo 2 del protocolo nº 1.

A continuación, el TEDH observará si se ha llevado a cabo un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo. El TEDH observa que los demandantes no han demostrado que hayan tenido que cambiar el uso de sus bienes como consecuencia de las restricciones litigiosas. También, que no han podido destinar los bienes a un nuevo uso, a saber, la construcción de un equipamiento industrial. En efecto, el TEDH recalca que en el momento de la compra de los terrenos nada garantizaba a los interesados que pudieran llevar a cabo su proyecto de construcción ya que, al parecer, la clasificación inicial como "zona para actividades secundarias de tipo B (zona productiva) relativas al artesanado, al almacenaje y al comercio" no era suficiente para la nueva construcción que pretendían los demandantes.

En lo que respecta a la señalización de los terrenos de los demandantes cerca de un torrente, el TEDH recordará que, *en el ámbito de la ordenación del territorio, la modificación o el cambio de la normativa, es habitual y comúnmente admitida y practicada*. En efecto, *si los titulares de derechos de crédito pueden, en general, sacar provecho de derechos firmes e intangibles, no ocurre lo mismo en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio, ámbitos en los que se dan derechos de naturaleza diferente y que son esencialmente evolutivos*. Además, en un ámbito tan complejo como la ordenación urbana, los Estados contratantes gozan de un gran margen de apreciación para gestionar su política. Así, en ausencia de una decisión manifiestamente arbitraria, el Tribunal no sustituirá su apreciación por la de las autoridades nacionales en cuanto a la elección de los medios más apropiados para alcanzar los objetivos perseguidos por la política territorial.

Por otro lado, el Tribunal subraya que la no aprobación del PIP y la clasificación de los terrenos litigiosos en la categoría de zonas sometidas a restricciones ambientales, no han conllevado un derecho de indemnización para los demandantes. *En el ámbito de la reglamentación del uso de los bienes, el TEDH considera que la ausencia de indemnización es uno de los elementos a tomar en cuenta para decidir si se ha respetado un justo equilibrio*. Sin embargo, la ausencia de indemnización, recalca el TEDH, no implicará por si sola una violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio. *La proporcionalidad de una injerencia en el derecho de un propietario al respeto de sus bienes puede depender igualmente de la existencia de garantías procesales*. En este caso, se observa que los demandantes han podido impugnar la decisión del Ayuntamiento de no aprobar el PUP. De hecho, así lo hicieron y dos instancias internas coincidieron en que dicho plan no debía aprobarse.

En fin, teniendo en consideración las circunstancias ligadas a la existencia de restricciones ambientales en el solar de los demandantes y habiendo procedido a una apreciación global de los hechos, el Tribunal concluye que la injerencia litigiosa reprochada a las autoridades no ha supuesto una quiebra del justo equilibrio que debe respetarse en materia de reglamentación del uso de los bienes, entre el interés público

y el interés privado. Por ello, considera mal fundada la demanda en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

7. Protección de la legalidad urbanística: orden de demolición

Finalmente, en la Decisión de Inadmisión recaída en el caso ***Zülal BAYRAKTAR y Koksal BAYRAKTAR c. Turquía*, de 15 de octubre de 2013**, los demandantes adquirieron un dúplex el 20 de mayo de 1999, inscribieron la nueva titularidad dominical en el Registro de la Propiedad y solicitaron –y obtuvieron– un permiso de habitación para comenzar a vivir en él. Ocho años después, reciben una notificación del Ayuntamiento en virtud de la cual se ordena una demolición parcial de 39 m². Un informe pericial indicó que la parte que se ordenaba demoler, que constituía una ampliación de desvanes contraria a la ley, probablemente se había construido antes del año 2000. En cualquier caso, dicha ampliación no estaba cubierta por el permiso de habitación que obtuvieron. Los demandantes recurren sin éxito en la vía interna, por lo que acudirán ante el TEDH alegando haber sido víctimas de una privación contraria al artículo 1 del Protocolo nº 1. Asimismo alegan una violación del artículo 6 CEDH.

El TEDH estima conveniente, a la luz de las alegaciones planteadas en la demanda, examinar el caso únicamente bajo el ángulo del artículo 1 del Protocolo nº 1. Comenzará su argumentación recordando que el Convenio trata de proteger derechos concretos y efectivos. Y es que, al parecer, finalmente la orden de demolición no se ejecutó. Por ello, el TEDH subrayará que no ha habido privación alguna de la propiedad.

Por otro lado, el Tribunal estima que la exigencia de una autorización y la orden de demolición parcial de la zona del apartamento construida sin licencia, debe analizarse como una reglamentación del uso de los bienes, teniendo como finalidad la protección del interés general. En efecto, la autorización es un acto administrativo correspondiente a esta categoría y permite a la Administración verificar que un proyecto de construcción respeta adecuadamente las reglas urbanísticas en vigor.

En cuanto a la finalidad de la injerencia, el Tribunal considera que persigue un fin legítimo en la medida en que trata de asegurar una política de ordenación del territorio apropiada. La orden de reponer las cosas al estado anterior, es decir, la demolición del exceso de construcción, supone una aplicación coherente y rigurosa de la ley, con la finalidad de hacer respetar las reglas del urbanismo. *El hecho de que los demandantes no estén en el origen de la ampliación litigiosa no cambia nada esa constatación. Lo que importa es que el apartamento de los demandantes no es conforme con el permiso de habitación inicial.* Además, el Tribunal observa que los demandantes no han intentado acción alguna contra el vendedor. Por todo ello, el Tribunal considera la demanda manifiestamente mal fundada a la luz del artículo 35.3 y 4 CEDH.

BIBLIOGRAFÍA

En este apartado se recoge la bibliografía sobre la jurisprudencia ambiental del TEDH en 2013.

Barcelona Llop, Javier: *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, 268 p.

Bogusz, Barbara: "Regulating public/private interests in town and village greens" *International Journal of Law in the Built Environment* 5(1), 2013, 21-39.

Carnero Sobrado, José Ignacio: "El ruido y su respuesta jurisprudencial a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Diario la Ley* 8089, 2013.

Laso Baeza, Vicente: "Nuevas perspectivas en relación con la demolición de edificaciones por anulación de licencias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las recientes reformas de la legislación estatal y autonómica", *Revista crítica de derecho inmobiliario* 736, 2013, 1292-1310.

Mariscal Aguilar, Carmen María: "La protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de la consolidación del derecho a un medio ambiente adecuado como parte del interés general en una sociedad democrática", *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de derecho ambiental* 24, 2013.

Pedersen, Ole W.: "Environmental risks, rights and black swans", *Environmental Law Review* 15(1), 2013, 55-62.

Comentarios jurisprudenciales cuyos autores no se indican, referidos a la aplicación directa del Derecho de Estrasburgo en el Derecho británico en materia de medio ambiente y nómadas:

"AZ v Secretary of State for Communities and Local Government", *Journal of Planning & Environment Law* 6, 2013, 713-756.

"Stevens v Secretary of State for Communities and Local Government", *Journal of Planning & Environment Law* 11, 2013, 1383-1406.

LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

– Decisión de Inadmisión *Hermannes Gerhardus Jozef LOHUIS y Otros c. Holanda,* de 30 de abril de 2013.

– Sentencia *Bor c. Hungría*, de 11 de junio de 2013.

– Decisión de Inadmisión *VALLE PIERIMPIE SOCIETA AGRICOLA S.P.A. c. Italia*, de 18 de junio de 2013.

- Decisión de Inadmisión *Leonardo CONTESSA y otros c. Italia*, de 17 de septiembre de 2013.
- Sentencia *BİL BELGİN İNŞAAT İTİ. c. Turquía*, de 1 de octubre de 2013.
- Sentencia *Winterstein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013.
- Decisión de inadmisión *Halil DOĞANCAN c. Turquía*, de 15 de octubre de 2013.
- Decisión de Inadmisión *Zülal BAYRAKTAR y Koksal BAYRAKTAR c. Turquía*, de 15 de octubre de 2013.
- Sentencia *Lay Lay Company Limited c. Malta*, de 23 de octubre de 2013.
- Sentencia *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria,* de 28 de noviembre de 2013.

VI

Reino Unido: entre la incertidumbre del clima, el desarrollo de futuras infraestructuras y la fractura hidráulica

Agustín García Ureta

Sumario.–1. Introducción.–2. Aguas de baño.–3. Contaminación atmosférica.–4. Energía y cambio climático.–*4.1. Energías renovables.*–*4.2. Fractura hidráulica.*–5. Transporte.–*5.1. Tren de alta velocidad.*–6. Biodiversidad.–7. Medio ambiente y sociedad civil.–8. Política forestal.–9. Residuos.–10. Banco verde.–11. Reino unido, tribunal de justicia de la unión europea y tribunal de derechos humanos (TEDH).

* * *

1. INTRODUCCIÓN

1. La política ambiental del Reino Unido en los años 2012-2013 se podría concretar en algunos sectores, todos ellos relacionados entre sí, a saber, el energético, de transportes y el cambio climático. El primero tiene su referente en el desarrollo de las energías renovables y la fractura hidráulica (más conocida como *fracking*). El segundo en el desarrollo de una red de trenes de alta velocidad, en el país pionero en el ferrocarril, pero que ahora cuenta con uno de los servicios más caros (y menos eficientes) y la ampliación del aeropuerto de Heathrow, que constituye uno de los pilares de la economía del Reino Unido, como ya lo reconociese el Tribunal de Derechos Humanos (Gran Sala) en el asunto *Hatton v. Reino Unido*. El tercero no se trataría de una política pública, sino de la realidad de los eventos meteorológicos adversos que han asolado a este país, sobre todo en 2013, con sucesivas tormentas e inundaciones, lo que exigió la convocatoria del comité de crisis del gobierno (COBRA).[1] Estos episodios, que quizás ya sean algo más que tales, han

1. Literalmente, *Cabinet Office Briefing Room* (COBR). La "A" la han añadido los medios de comunicación.

puesto a prueba las defensas frente a los embates del mar y del agua, abriendo un debate sobre la realidad del cambio climático. El propio Primer Ministro Cameron ha afirmado que estos eventos pueden ser el resultado del cambio climático,[2] aunque el servicio meteorológico nacional ha puesto en duda esa aseveración, señalando que es muy prematuro vincular los eventos extremos con el cambio climático, opinión que, a su vez, discrepa de la del asesor científico del presidente de los Estados Unidos.[3] A pesar de reconocer que estos eventos se habían incrementado en los últimos años y que existen evidencias de que están relacionados con la actividad humana, sin embargo, el servicio meteorológico es de la opinión de que concurren otros que no guardan tal relación. Ahora bien, por encima de la disparidad de opiniones que se han producido a este respecto, la realidad ha puesto de manifiesto que el Reino Unido debe incrementar sobremanera sus esfuerzos para combatir las inundaciones. No obstante, el comité del cambio climático, que asesora al gobierno, ha estimado que el presupuesto destinado a estos efectos está situado en unos 750 millones de libras esterlinas por debajo de lo que resultaría necesario.[4]

2. Un último aspecto a destacar tiene que ver con la tendencia, cada vez más creciente, de culpar a Europa de los males del Reino Unido. Esto no resulta novedoso, pero se ha visto reflejado en la posición del primer ministro (Cameron) y de su ministro de economía (Osborne). El primero ha manifestado abiertamente que su gobierno pretende endurecer los requisitos para la presentación de demandas judiciales y reducirlos en el caso de los procedimientos para la autorización de proyectos de construcción, lo que implica, en su lógica, que las normas de la Unión Europea también lo hagan.[5] Por su parte, el ministro de economía ha vuelto a incidir en la necesidad de reducir los obstáculos burocráticos, de los que la Unión Europea sería en buena medida responsable. Como se señaló en una anterior contribución, algunas directivas europeas, caso de la de evaluación de impacto ambiental y la de hábitats[6] constituirían algunos de los paradigmas de esta tendencia burocrática. Estas posiciones hay que considerarlas en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, al hecho de que los sectores contrarios a la Unión, es decir, abiertamente opuestos a seguir en ella,[7] comienzan a plantear problemas al actual gobierno en el poder y, en última instancia, al futuro referéndum sobre la permanencia en la Unión, previsto para 2017.

---

2. "Colleagues across the house can argue about whether that is linked to climate change or not. I very much suspect that it is. The point is that whatever one's view it makes sense to invest in flood defences … it makes sense to get information out better, and we should do all of those things".
3. http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/01/08/polar-vortex-explained-2-minutes.
4. http://www.theccc.org.uk/publication/policy-note-flood-and-coastal-erosion-risk-management-spending/.
5. Discurso de David Cameron ante la Confederación de la Industria Británica (CBI): "we are determined to dismantle some of the procedures that have been slowing us down and slowing you down".
6. Estos comentarios recibieron severas críticas del vicepresidente de la mayor ONG ambiental del Reino Unido (y de la Unión Europea), *The Royal Society of the Protection of Birds* (RSPB).
7. En concreto UKIP, *United Kingom Independence Party.*

2. AGUAS DE BAÑO

3. La calidad de las aguas del Reino Unido durante el año 2012 experimentó un descenso notable, después de que ese año fuese también uno de los más lluviosos de los últimos tiempos. De acuerdo con un informe de *The Marine Conservation Society*, una ONG dedicada a la protección de las costas, 42 playas no habían cumplido con los requisitos de la normativa de la Unión Europea en esta materia y solo 403 playas de las 754 que habían sido objeto de análisis en 2012 poseían cualidades excelentes, 113 menos que en el año anterior. El noreste de Inglaterra había sido la región con las mejores playas (31 de 64), mientras que en el sureste solo 83 (de 124) habían obtenido la mejor calificación. Por el contrario, el suroeste de Inglaterra había sido la zona más castigada por las lluvias, lo que había incrementado la materia fecal en las playas. De ahí que solo 110 de 196 habían logrado tal calificación. Aunque el informe reconoció que no se podía determinar la calidad de las playas por lo sucedido en un año, sus conclusiones se vieron confirmadas por otro de la Agencia de Medio Ambiente, de noviembre de 2012, en el que se señaló que las playas del Reino Unido se encontraban entre las más contaminadas en la última década, con dos de cada cinco incumpliendo los estándares normativos establecidos al efecto.[8] Sin embargo, en 2012 las 13 zonas para aguas de baño continentales cumplieron con los requisitos exigidos por la normativa europea y un 30% con los establecidos en el Reino Unido. Por lo que respecta al año 2013, de las 608 áreas objeto de análisis, 602 (99%) cumplieron los estándares europeos y 81% los del Reino Unido.

3. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

4. Uno de los sectores que más quebraderos de cabeza está ocasionando, y en el que el gobierno británico se está mostrando más incapaz para atajar, es el de la contaminación atmosférica. En efecto, la Comisión Europea ha reiterado sus críticas acerca de los niveles de contaminación en la ciudad de Londres. Sin embargo, desde el gobierno se han mostrado reticentes a adoptar medidas eficaces. De hecho, la anterior ministra de medio ambiente afirmó, a principios de 2012, que las medidas para reducir la contaminación atmosférica resultaban muy caras y que no compensarían los beneficios aportados por las mismas. A lo anterior añadió que buena parte de la contaminación durante la celebración de los juegos olímpicos de 2012 provenía del continente europeo. Estas aseveraciones se vertieron en contestación a un informe preparado por el *Environental Audit Committee* de la Cámara de los Comunes (de 2012),[9] en que, entre otras cosas, constató que 40 de las 43 zonas en las que se miden los niveles de contaminación atmosférica no cumplían con los estándares de la nor-

8. http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/waterquality/bathing/documents/bathing-waters-results-summary-2012.pdf
9. http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/environmental-audit-committee/news/air-quality-a-follow-up-report/.

mativa europea y que la pobre calidad del aire implica que la vida de más de 200.000 personas se estuviese reduciendo sustancialmente. En opinión del Comité no había ninguna razón para demorar la aplicación de medidas para alcanzar los valores límite impuestos por la Unión Europea y que las causas de la contaminación tenían que ver con la propia responsabilidad del gobierno de este país.

5. En el plano científico también se han contestado las afirmaciones del departamento de medio ambiente. En este sentido hay que mencionar un informe, elaborado por científicos del MIT,[10] que ha llegado a la conclusión de que la contaminación atmosférica ocasiona al año unas 13.000 muertes prematuras, en comparación con las 2.000 que se producen en las carreteas. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que un organismo científico del propio gobierno británico (*Committee on the medical effects of air pollution*, COMEAP), había calculado que las partículas $PM_{2.5}$ estaban ocasionando más de 29.000 muertes o una pérdida de expectativa vital de más de 6 meses.[11] En el informe del MIT se señala que unas 7.000 muertes se ocasionarían por el tráfico de camiones, la aviación civil produciría unas 2.000, las plantas de generación eléctrica 1.700 y el resto provendría de los barcos, industria en general y emisiones domésticas. El informe también pone de relieve que aproximadamente un 60% de la contaminación atmosférica tiene su origen en el propio Reino Unido y el resto en el continente europeo. De acuerdo con este informe, así como la contaminación foránea podría estar ocasionando 6.000 muertes prematuras, a su vez aquella que se origina en el Reino Unido produciría 3.000 muertes en el continente europeo. Por regiones, las zonas más castigadas son Londres (2.200), Manchester (630) y el condado de York (1.000). Por lo que respecta al ámbito económico, el estudio entiende que la contaminación estaría ocasionando unos costes estimados entre 6.000 y 60.000 millones de libras esterlinas al año debido a las enfermedades respiratorias, en particular las causadas por las partículas PM.

6. Por lo que respecta al plano judicial, el Tribunal Supremo declaró en una sentencia de mayo de 2013,[12] que el Reino Unido había infringido el art. 13 de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. De acuerdo con esta norma, los Estados miembros deben asegurar que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM_{10}, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI de la Directiva. No obstante, debido a la complejidad de algunos aspectos, el Tribunal Supremo decidió remitir una serie de cuestiones prejudiciales al TJUE.

---

10. Steve H. L. Yim and Steven R. H. Barrett, "Public Health Impacts of Combustion Emissions in the United Kingdom", (2012) Environmental Science Technology, pp 4291–4296.
11. COMEAP, "The Mortality Effects of Long-Term Exposure to Particulate Air Pollution in the United Kingdom", (2010); http://www.hpa.org.uk/webc/HPAwebFile/HPAweb_C/1317137012567.
12. *R (on the application of Client Earth) (Appellant) v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Respondent)*; http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2012_0179_Judgment.pdf.

4. ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

4.1. Energías renovables

7. En los últimos años la política energética ha adquirido una importancia capital en el Reino Unido. Los costes de la energía, con las implicaciones sociales que acarrean, el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Unión Europea, con el horizonte de 2020, la construcción de centrales nucleares y la polémica sobre el uso de las técnicas de fractura hidráulica (*fracking*) han polarizado buena parte de la atención del gobierno británico. En el caso de las energía renovables, el Comité de Cambio Climático, que asesora al gobierno en este terreno, ha afirmado que la inversión en este tipo de energía es la opción más barata, lo que ha producido críticas desde algunos sectores del partido conservador, al entender que las primas a la producción de energía eólica y, en general, renovables, deben finalizar. Sin embargo, de acuerdo con ese comité, la inversión en renovables debe llevarse a cabo incluso si el precio del gas fuese relativamente bajo, a salvo que no se quiera cumplir con los objetivos de emisiones de CO_2, establecidos en la *Climate Change Act*. Esta señala la obligación del ministro[13] competente de que las emisiones de CO_2 del Reino Unido para el año 2050 sean un 80% más bajas que las de 1990.[14] Es cierto, no obstante, que el ministro puede modificar tal porcentaje, porque así se le habilita en la Ley. Ahora bien, tal modificación está sujeta a dos condiciones, a saber, que existan cambios significativos en el conocimiento científico sobre el cambio climático o en la normativa europea o internacional.[15] De acuerdo con las estadísticas del gobierno británico,[16] en 2012 el 4% de la energía consumida provino de fuentes renovables, frente al 3.8% en el año 2011. Por regiones, en Irlanda del Norte, que tiene fijado por su gobierno un objetivo de que el 40% de la energía provenga de fuentes renovables en 2020, la electricidad de estas fuentes logró un incremento del 16% entre los años 2012-2013. Por lo que respecta a Gales, la generación de electricidad a partir de fuentes renovables se incrementó en un 1% y en Escocia un 3%. En el total del Reino Unido, el incremento fue de un 24%. Por lo que respecta a la energía eólica, este país cuenta en la actualidad con 4.208 turbinas terrestres, 1.075 turbinas marinas y una capacidad de producción energética de 6.844 MW (terrestres) y 3.653 MW (marinos) proporcionando electricidad a unos 6 millones de hogares.[17] Este avance en la energía eólica se debe a varias razones. Por una parte, la oposición a los emplazamientos en tierra. En los últimos dos años se ha producido una polarización social en relación con la energía eólica, de manera que así como el apoyo a la misma se ha incrementado en

13. Se emplea el término de ministro y no de *secretary of state*, por motivos de asimilación con el primero.
14. Art. 1.1.
15. Art. 2.2.
16. UK Renewable Energy Roadmap. Update 2013: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255182/UK_Renewable_Energy_Roadmap_-_5_November_-_FINAL_DOCUMENT_FOR_PUBLICATIO___.pdf.
17. Los datos actualizados se pueden consultar en http://www.renewableuk.com/en/renewable-energy/wind-energy/uk-wind-energy-database/.

un 5%, la oposición a los parques eólicos lo ha hecho en un 15%. Las limitaciones espaciales en el Reino Unido, frente a la amplitud de sus costas y un menor impacto visual, explicarían la opción por implantar parques eólicos en el mar. Lo anterior también ha llevado a este país a desarrollar una tecnología más avanzada, exportable a otros países. No obstante, los incentivos ofrecidos por el gobierno británico (155 libras esterlinas) por cada MW/h, resultan un 60% más caros que los ofrecidos a los parques eólicos terrestres. Otra dificultad tiene que ver con la construcción de parques eólicos en zonas más alejadas de la costa y, por tanto, en aguas más profundas que aquellas beneficiadas por la plataforma continental.[18] Esta última ha sido, entre otras (dificultades financieras), una de las razones que han llevado a Scottish Power, empresa del grupo Iberdrola, a abandonar la construcción del mayor parque eólico mundial (hasta 500 turbinas capaces de producir 1.800 MW) con un presupuesto de más de 5 mil millones de libras esterlinas, proyecto que habría suministrado energía eléctrica a más de un millón de hogares. No obstante lo anterior, en diciembre de 2013 el ministerio de energía manifestó su intención de mantener los incentivos para los parques marinos.[19] Esta noticia hay que unirla al hecho de que uno de los sectores prioritarios del denominado Banco Verde (*Green Investment Bank*)[20] es precisamente el desarrollo de los parques eólicos marinos.

8. En el plano judicial, la *High Court* dictó una sentencia, en abril de 2013,[21] señalando que las autoridades locales no podían establecer unas áreas de protección frente a nuevos proyectos de parques eólicos. Un municipio había pretendido modificar las normas de planeamiento de manera que no se pudiesen desarrollar nuevos proyectos en un área de 1.2 km desde las zonas residenciales. De acuerdo con el tribunal, no existía una justificación objetiva para establecer restricciones a los parques eólicos. Además, tal limitación entraba en conflicto con las directrices en materia de planeamiento, que establecían una distancia de, al menos, 350 metros.

9. Por lo que respecta a las emisiones de CO_2 del Reino Unido, el año 2012 experimentó un incremento importante del 4.5% (479.1 millones de toneladas), en comparación con 2011 (458.6 millones de toneladas) con un aumento del uso del carbón en un 31%. Las razones de estos incrementos, que ponen en duda el compromiso de la *Climate Change Act* antes señalado, tienen que ver, por una parte, con la caída de los precios del carbón debida a que los Estados Unidos ha comenzado de manera intensa a depender del gas obtenido mediante la fractura hidráulica y, por otra, porque las plantas que emplean carbón en el Reino Unido deben cerrar en pocos años debido a las exigencias de la Unión Europea. Por sectores, la distribución de energía aumentó sus emisiones en un 40% (24% el transporte, 17% el sector comercial y un 15% el resi-

18. Compárese con la exigua plataforma con que cuenta la península ibérica en su conjunto.
19. Investing in renewable technologies – CfD contract terms and strike prices, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263937/Final_Document_-_Investing_in_renewable_technologies_-_CfD_contract_terms_and_strike_prices_UPDATED_6_DEC.pdf.
20. Véase el epígrafe 10.
21. http://www.ref.org.uk/Files/MK_SPD_Judgment.pdf.

dencial). Aún así, según el ministerio de energía, el Reino Unido habría reducido sus emisiones de CO_2 en un 19% desde 1990 y en un 3% en lo relativo al consumo energético. Por lo que respecta a las emisiones correspondientes a 2013, los datos provisionales proporcionados por el ministerio de energía apuntan a un descenso del 0.2%.[22]

4.2. Fractura hidráulica

10. El empleo de la fractura hidráulica en el Reino Unido es un asunto polémico. Su configuración al tratarse de un país densamente poblado, los problemas derivados de algunas prospecciones, con los correspondientes movimientos sísmicos, han dado lugar a variaciones en el enfoque de las autoridades de este país en relación con esta técnica prospectiva. No obstante, a diferencia de otros países, v.g., Francia, en donde la fractura hidráulica se ha prohibido, interdicción respaldada por el *Conseil Constitutionnel*,[23] el gobierno británico se muestra decidido a incentivarla en todo el país.[24] El gobierno (ministerio de energía) publicó a finales de 2013 un mapa de lugares en el que se podría llevar a cabo la fractura hidráulica junto con los requisitos de evaluación ambiental de los proyectos. Aproximadamente un 60% del territorio del Reino Unido es susceptible de ser explotado mediante esta técnica.[25] En la polémica creada se han mezclado diversos aspectos. Por una parte, las ventajas económicas que se derivarían de dicha técnica y de las extracciones. De acuerdo con las estimaciones empleadas por el gobierno,[26] las reservas de gas podrían cubrir, en su punto máximo, un 30% de las necesidades que precisa el Reino Unido, junto con la creación de unos 32.000 puestos de trabajo. Lo anterior implicaría perforar unos 2.880 pozos en unas 120 localizaciones. Estas instalaciones estarían operativas unos 20 años. En un escenario intermedio se ha previsto la existencia de 380 pozos en 30 localidades con la creación de un máximo de 5.000 puestos de trabajo. Sin embargo, debido a las características de la fractura hidráulica, el Reino Unido se enfrenta a diversos problemas ambientales. Uno de ellos, no precisamente menor, es el relativo a las necesidades de agua. Las estimaciones que se han manejado hablan del uso de entre 58.000 a 114.000 millones de litros de agua (en el escenario más optimista), lo que podría llevar a la generación de más de 108.000 litros de aguas residuales. Estas necesidades implican que la fractura hidráulica resulte impracticable en algunas zonas del Reino Unido debido a la escasez de recursos hídricos.

---

22. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252322/20131024_-_Annex_A_-_Quarterly_statistical_release.pdf.
23. Decisión n° 2013-346 de 11 de octubre de 2013.
24. De hecho, empresas francesas han decidido invertir en el Reino Unido para la extracción de gas mediante fractura hidráulica.
25. Se estima que en unos 11 condados en el norte de Inglaterra puede haber unos 40 billones de metros cúbicos de gas; https://www.og.decc.gov.uk/UKpromote/onshore_paper/UK_onshore_shalegas.pdf.
26. "Strategic environmental assessment for further onshore oil and gas licensing" (2013). Este informe fue preparado para el gobierno por AMEC *Environment and Infrastructure UK Limited*; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266330/environmental_report.pdf.

11. En el plano político, la fractura hidráulica ha dado paso también a debates que se han centrado en los beneficios que puede reportar a las autoridades locales. Inicialmente, se había calculado que estos rondarían las 100.00 libras esterlinas tratándose de aquellas en cuyos términos se llevasen a cabo tales actividades, más el 1% de los beneficios derivados de cada lugar, con un tope de 10 millones de libras durante la vida del proyecto.[27] Sin embargo, la agrupación de autoridades locales consideró lo anterior como una mera señal. En un cambio de actitud, pero también de apoyo a esta técnica,[28] el primer ministro Cameron ha prometido que las autoridades locales podrán recaudar el 100% de los impuestos derivados de las actividades relacionadas con la fractura hidráulica, lo que se ha estimado en 7-10 millones de libras esterlinas en aquellas localizaciones que abarquen hasta 12 pozos de extracción. Igualmente, en la presentación del denominado *Autumn Statement*, esto es, la previsión económica que, dos veces al año[29] realiza el ministro de economía, este avanzó ventajas fiscales para las empresas dedicadas a la fractura hidráulica consistentes en una deducción del 75% respecto del capital invertido en esta actividad.[30] Con todo, otros debates quedan abiertos teniendo en cuenta que el gobierno ha señalado que se podría modificar la normativa urbanística, de manera que aquellas compañías que lleven a cabo actividades de fractura hidráulica no estarán obligadas a comunicar su solicitud a los ciudadanos, sino simplemente a poner una serie de anuncios en los tablones oficiales y periódicos y llevar a cabo las correspondientes consultas. Por otra parte, queda en la controversia si el desarrollo de la fractura hidráulica va a tener una repercusión real en la bajada del precio del gas. El primer ministro, en un artículo periodístico en el que defendía esta técnica,[31] vino a decir que era precisa para reducir la factura energética, teniendo en cuenta las estimaciones sobre la cantidad de gas que podía albergar el subsuelo del Reino Unido. Otro tanto vino a señalar su ministro de economía. Estas opiniones se han matizado en el Parlamento,[32] indicando, sin embargo, que el desarrollo de esta técnica podría llegar a crear unos 74.000 puestos de trabajo. Con todo, existen opiniones que difieren de esta visión, al entender que salvo que se trate de cantidades ingentes de gas, no habrá tal impacto positivo, y criticándose también el hecho de que el Reino Unido haya gastado, solo en 2011, más de 4.000 millones de libras esterlinas en la producción y el consumo de petróleo y gas, mucho más de lo que se apoya a las energías renovables.[33]

---

27. Autumn Statement 2013, apt. 1.182; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263942/35062_Autumn_Statement_2013.pdf, apt. 1.182.
28. El primer ministro ha empleado la expresión bastante elocuente de "We're going all out for shale".
29. La otra se realiza en primavera.
30. Autumn Statement 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263942/35062_Autumn_Statement_2013.pdf, apt. 1.179.
31. http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10236664/We-cannot-afford-to-miss-out-on-shale-gas.html.
32. http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liaison-committee/inquiries/parliament-2010/prime-minister-january-2014/.
33. Lord Browne, director de *Cuadrilla*, una compañía dedicada a la fractura hidráulica, en su discurso en la London School of Economics de 27 de noviembre de 2013; http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/2013-MT/20131127-Lord-Browne-Transcript.pdf.

5. TRANSPORTE

5.1. Tren de alta velocidad

12. El tren de alta velocidad (conocido como HS2) se ha convertido también en un campo de importantes discusiones políticas y sociales, aunque una mayoría política apoya su desarrollo, teniendo en cuenta que su presupuesto rondaría los 50.000 millones de libras. Este apoyo puede deberse, en parte, al hecho de que la actual infraestructura ferroviaria en el Reino Unido ha dejado de tener la eficiencia de hace décadas. El proceso de privatización, que se inició durante el gobierno de Margaret Thatcher, ha dado paso a un servicio caro y poco eficiente en prácticamente todas las líneas. Dejando aparte esta cuestión, que se añadiría a otras que han venido entendiendo que las privatizaciones iban a ser necesariamente más eficientes que la gestión pública, el proyecto del tren de alta velocidad se plantea en dos fases. La primera, que irá de Londres a Birmingham y a West Midlands, se prevé que esté operativa en 2026, mientras que la segunda, que llegará a las ciudades de Manchester y Leeds estará completada para el año 2032-33. Los planes para llevar a cabo el proyecto se han acelerado una vez que la *Court of Appeal* rechazó, en julio de 2013,[34] una demanda, planteada por quince municipios exigiendo su paralización al entender que no se había llevado a cabo una adecuada evaluación de impacto ambiental. La demanda se presentó a raíz del envío al Parlamento por el gobierno de un documento (*Command Paper*)[35] ("High Speed Two-Decisions and Next Steps") que establecía la estrategia a seguir con el proyecto y los detalles de la primera fase del mismo. El principal argumento de la demanda fue que el documento era, en realidad, un plan o programa que establecía el marco para la autorización del proyecto, en el sentido de la Directiva 2001/42. Por tanto, se debía haber llevado a cabo una previa evaluación de impacto estratégica. Dos de los tres jueces de la *Court of Appeal*[36] entendieron, sin embargo, que el documento no correspondía con lo establecido en la Directiva. En su opinión, establecer el marco para la autorización del proyecto implicaba que un plan o programa tuviese una incidencia legal sobre la decisión siguiente de conceder o denegar el permiso para la construcción del proyecto. Sin embargo, en el caso en cuestión, la autorización debía ser concedida por el Parlamento, que era soberano a este respecto. No obstante, estos dos jueces no descartaron que un plan o programa pudiese establecer tal marco en el caso de que tuviese una suficiente incidencia fáctica, pero no en el supuesto de que quien adoptase la decisión final fuese el Parlamento, ya que

34. http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Judgments/hs2-approved-judgment.pdf. Esta sentencia confirmó una anterior de la *High Court*, http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Judgments/hs2-judgment.pdf.
35. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3648/hs2-decisions-and-next-steps.pdf. La denominación *Command Paper* tiene que ver con el hecho de que un ministro lo presenta al Parlamento por orden de la Reina ("*by Command of Her Majesty*").
36. El denominado *Master of the Rolls* y el juez Richards. El *Master of the Rolls* es una figura que, en sus orígenes, tenía que ver con la custodia de las actas del tribunal y, en la actualidad, es la segunda figura en importancia en el poder judicial (la otra es el presidente del Tribunal Supremo). También preside la sección civil de la *Court of Appeal*. En la actualidad es Lord Dyson.

era imposible considerar de manera apriorística qué factores podrían ser tomados en consideración por este. También rechazaron la alegación de que su argumentación llevaba a contradecir lo dispuesto en el art. 7 del Convenio de Aarhus.[37] El requisito de la participación pública podía alcanzarse a través de las obligaciones de la evaluación de impacto, en el procedimiento de concesión de la autorización. En este sentido rechazaron remitir una cuestión perjudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya que, en su opinión, su jurisprudencia ofrecía suficientes referencias al respecto.

13. El tercer juez discrepó de lo señalado por sus colegas en relación con el núcleo de la discusión. En su opinión, la postura de aquellos implicaba una importante brecha en el caso de la evaluación estratégica en el ámbito de la Unión Europea, ya que significaba que ningún plan o programa podría establecer el marco para la futura autorización de proyectos en el caso de que quien tomase la última decisión fuese un parlamento. Una lectura de la Directiva de evaluación estratégica como la realizada por los otros dos jueces no se correspondía con los requisitos del art. 7 del Convenio de Aarhus que, por cierto, había sido ratificado por la Unión Europea.[38] Este juez también indicó que lo señalado por la Abogado General Kokkot en los asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09, *Terre wallonne ASBL v. Región Valona, e Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Región Valona*, relativos a la evaluación de los planes de acción aplicables a las zonas designadas para la protección contra la contaminación por nitratos, podía emplearse a favor de los demandantes y que, en todo caso, no podía considerarse equivalente a una sentencia del TJUE. En este punto hay que señalar que los otros dos jueces habían tomado en consideración la opinión de la Abogado General Kokott, que había indicado en esos asuntos que el concepto de marco debía tener en cuenta el objetivo de considerar, desde el mismo momento de su adopción, las repercusiones sobre el medio ambiente de toda decisión que contuviese disposiciones sobre la posterior autorización de proyectos. Sin embargo, no estaba claro en qué medida debían influir las disposiciones de planes y programas en los proyectos concretos para que definiesen un marco. Los planes y programas podían influir de forma muy variada en la autorización de cada proyecto y dificultar la adecuada consideración de las repercusiones sobre el medio ambiente. Por eso, la Directiva de evaluación estratégica partía de una interpretación muy amplia del concepto de "marco". En resumen, en opinión de la Abogado General, un plan o programa definía un marco siempre que se adoptasen decisiones que influyesen en eventuales autorizaciones posteriores de proyectos, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos.[39] Para

37. "Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias. En este marco, se aplicarán los párrafos 3, 4 y 8 del artículo 6. El público susceptible de participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos de la presente Convención. Siempre que convenga, cada Parte se esforzará por dar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente".
38. Este Convenio también ha sido ratificado por el Reino Unido.
39. Abogado General Kokott, apts. 60-67.

el juez discrepante, la mayoría de la *Court of Appeal* había errado al no plantear una cuestión prejudicial al TJUE. Correspondía a este y no a un tribunal estatal decidir si el hecho de que un Estado miembro hubiese elegido un procedimiento para la concesión de autorización a un proyecto de construcción con efectos ambientales significativos, mediante una ley, era suficiente, por sí mismo, para colocar la adopción de un plan o programa de un gobierno fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación estratégica.

14. La *Court of Appeal* concluyó, por unanimidad, que el gobierno no tenía que volver a consultar sobre una alternativa optimizada y rechazó la tesis de que el proyecto de ley relativo al proyecto no era compatible con la Directiva de evaluación de impacto ambiental. También afirmó que la decisión del ministerio de medio ambiente de que la terminal de Londres se situase en Euston (Londres) no había sido irracional y que tampoco cabía apreciar que existiesen aspectos significativos que hubiesen sido omitidos por el ministerio en relación con el proyecto.

15. El gobierno británico ha presentado ante el Parlamento un proyecto de Ley (*Hybrid Bill*),[40] *High Speed Rail (London-West Midlands) Bill*,[41] publicado el 25 de noviembre de 2013. A la primera lectura del proyecto le sigue una fase de información pública sobre el estudio de impacto ambiental.[42] En una segunda lectura se adoptan sus principios generales y la justificación del proyecto, pasando a ser examinado por un comité del Parlamento. Posteriormente, aquellos que se opongan al proyecto pueden presentar alegaciones ante el comité lo que, en su caso, puede dar lugar a modificaciones en el proyecto de ley. Tras la tercera lectura el proyecto pasa a los Lores y de ahí a los Comunes para finalmente ser sancionado por la Reina. No se espera que el proyecto pueda ser aprobado antes de las próximas elecciones generales de 2015. De hecho, el proyecto relativo a la segunda fase no entraría en el Parlamento hasta celebradas dichas elecciones.

16. El 22 de enero de 2014, el Tribunal Supremo ha rechazado, por unanimidad, la demanda de aquellos opuestos a la construcción del proyecto.[43] Según los jueces, la finalidad de la evaluación estratégica no es simplemente definir un proyecto, sino establecer el marco para la concesión de la autorización por parte de quien resulte competente. El objetivo es asegurar que la decisión no resulte contradicha por planes anteriores que no hayan

---

40. Los *hybrid bills* aúnan las características de proyectos de ley públicos y privados, esto es, por una parte afectan a los ciudadanos en general, pero también a determinados grupos o individuos específicos, v.g., el proyecto de túnel bajo el Canal de la Mancha. La decisión sobre la denominación del proyecto de ley depende de la Secretaría del Parlamento. Por otra parte, aquellas personas opuestas al proyecto de ley pueden plantear sus alegaciones ante un comité del Parlamento que examina el proyecto.
41. http://services.parliament.uk/bills/2013-14/highspeedraillondonwestmidlands/documents.html.
42. Ocho semanas (24 de enero de 2014). El estudio se puede consultar en: https://www.gov.uk/government/collections/hs2-phase-one-environmental-statement-documents.
43. *R (on the application of Buckinghamshire County Council and others) (Appellants) v. The Secretary of State for Transport (Respondent)*; *R (on the application of Heathrow Hub Limited and another) (Appellants) v. The Secretary of State for Transport and another (Respondents)*; *R (on the application of HS2 Action Alliance Limited) (Appellant) v. The Secretary of State for Transport and another (Respondents).*

sido sometidos a evaluación de impacto ambiental. El informe elaborado por el gobierno sobre el proyecto no limita el procedimiento de decisión de la autoridad competente, que en este caso es el Parlamento. De manera formal, pero también real, el Parlamento es autónomo y no está vinculado por ningún criterio contenido en un previo informe gubernamental. Según los jueces, hay una diferencia entre influenciar las consideraciones ulteriores y establecer límites sobre lo que se puede o no analizar. Hasta que el Parlamento llegue a una decisión, todas las características del proyecto quedan abiertas al debate. Tampoco existen razones para asumir que los planes cubiertos por el art. 7 del Convenio de Aarhus deben estar sometidos a una evaluación estratégica. Según los jueces, la Directiva debe interpretarse y aplicarse en sus propios términos, sin que resulte necesario plantear una cuestión prejudicial al TJUE. La cuestión de si es en el interés público llevar a cabo un proyecto de importancia nacional, como el tren de alta velocidad, puede ser un aspecto de relevancia estatal. En parte por este motivo tales decisiones pueden ser adoptadas por el legislador y no mediante el procedimiento autorizatorio en el marco de la normativa urbanística y de ordenación del territorio. Los parlamentos son instituciones políticas cuyas decisiones pueden estar influenciadas por el partido dominante. Sin embargo, esta circunstancia no impide a los parlamentarios considerar de manera cuidadosa la información sobre el proyecto, incluida la ambiental, que resulta relevante para la decisión que deban adoptar. No existe ninguna razón que implique suponer que los miembros del Parlamento no vayan a debatir el proyecto. Finalmente, el Tribunal Supremo ha rechazado remitir una cuestión prejudicial al TJUE, lo que, resulta discutible teniendo en cuenta las circunstancias de un supuesto como este.

5.2. La ampliación del aeropuerto de Heathrow

17. La ampliación del aeropuerto de Heathrow constituye otro de los debates inacabados al que esta contribución ya se ha referido en alguna otra ocasión. En un informe provisional[44] de la *Airports Commission*, que es un organismo independiente del gobierno, se han reducido las opciones de ampliación a las siguientes: una tercera pista en Heathrow, una segunda en Gatwick o la extensión de una de las pistas existentes de Heathrow. Sin embargo, la Comisión ha señalado que no se aprecian signos de que la capacidad de los aeropuertos esté llegando a su límite, aunque admite que Heathrow opera de forma completa y Gatwick se encuentra en un 85% de su capacidad. En opinión de la Comisión, el enfoque actual de forzar un incremento del tráfico aéreo a través de las infraestructuras existentes acarrearía efectos perjudiciales para la economía en su conjunto, que se evalúan en unos 18 a 20.000 millones de libras esterlinas para los usuarios y gestores de las infraestructuras y entre 30 a 45.000 millones para la economía del país. La comisión reconoce que existe poco margen de maniobra para forzar a los usuarios y a las compañías aéreas a utilizar otros aeropuertos menos congestionados, teniendo en cuenta que similares medidas habían obtenido pocos resultados en el pasado. Por ello, la comisión entiende que debería construirse una nueva pista en el sureste para el año 2030, previendo un incremento del tráfico aéreo con el horizonte de 2050.

44. El informe definitivo se espera para 2015.

Esta opción podría finalmente implicar la opción por Gatwick en vez de Heathrow. Lo que se desprende del informe es que el proyecto propuesto por el alcalde de Londres de construir una isla en estuario del Támesis ha sido finalmente descartado, aunque es cierto que el informe señale que se continuará estudiando el caso. Según la Comisión, la opción por la isla ofrecía una reducción del ruido pero resultaría muy cara, aproximadamente cinco veces más que las otras tres opciones, aparte de presentar afecciones de importancia sobre espacios protegidos.[45]

6. BIODIVERSIDAD

18. El estado de la biodiversidad ha dado diversas muestras de su constante retroceso. De acuerdo con un macro informe redactado por 25 grupos conservacionistas, remontándose a los últimos cincuenta años, de las 3.148 especies analizadas, un 60% de las mismas ha visto reducido su número y un 31% lo ha hecho de forma severa.[46] Las causas resultan diversas pero se centran en el incremento de tierras de labor, la reducción de zonas húmedas, el incremento en el uso de pesticidas, el constante proceso urbanizador y el cambio climático. Por sectores, se pueden destacar aquellas aves que, según el informe, se encuentran vinculadas a la agricultura. Estas experimentaron un declive rápido en los años 70 y 80 del siglo pasado y para el año 2000 su número era la mitad que el existente en 1970, sin que se aprecie una posibilidad de recuperación. En el caso de las mariposas, el declive se estima en un 32% en los últimos veintiún años. Varias causas explicarían esta situación, pasando por las labores agrícolas que destruyen nidos, la incidencia del clima en la población de las aves o el momento de llevar a cabo las recolecciones.

7. MEDIO AMBIENTE Y SOCIEDAD CIVIL

19. La tradicional implicación de los ciudadanos británicos en la protección del medio ambiente, en especial en aquellas organizaciones de protección animal (aunque no solo en estas) ha tenido su reflejo en un interesante informe preparado por *The Environmental Funders Network*,[47] titulado "Passionate Collaboration? Taking the Pulse of the UK Environmental Sector".[48] En concreto, las 139 organizaciones analizadas contaban, en el período 2011-2012, con aproximadamente 984.9 millones de libras esterlinas y 11.125 empleados a tiempo completo, siendo la media de ingresos de 1.5 millones y de 17 empleados. En el período 1995-2008, los ingresos de estas organizaciones se quintuplicaron y continuaron incrementándose en los años 2007-2008 a 2010-11, para experimentar un descenso de un 5% en el período 2011-2012. Es-

45. No obstante, el actual alcalde de Londres ha manifestado su intención de seguir apoyando ese proyecto.
46. State of Nature; http://www.rspb.org.uk/Images/stateofnature_tcm9-345839.pdf.
47. Se trata de una organización que agrupa a aquellas asociaciones que conceden fondos para la protección del ambiente.
48. http://www.greenfunders.org/wp-content/uploads/Passionate-Collaboration-Full-Report.pdf.

tas organizaciones cuentan con 4.5 millones de miembros, lo que implica que uno de cada diez adultos en el Reino Unido es miembro de una organización de protección del medio ambiente. Ahora bien, la afiliación se concentra en unas 12 asociaciones, que aúnan el 80% de los ciudadanos. Sin duda, la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) continúa siendo la más importante ONG en este terreno,[49] con un millón de afiliados. En todo caso, el apoyo económico en forma de donaciones o cuotas de afiliación constituye el 34% de sus ingresos, mientras que los provenientes de otras organizaciones representan aproximadamente un 10%. Por lo que respecta al gasto que efectúan estas organizaciones, según el informe, más del 40% se destina al ámbito local y regional del Reino Unido, mientras que un 3% va dirigido a proyectos en el contexto de la Unión Europea y solo un 1% a aquellos de naturaleza internacional. Los sectores en los que están más involucradas estas asociaciones son la conservación de la biodiversidad (44%), mientras que el cambio climático solo se lleva un 7% del total del gasto. Por lo que respecta a aquellos aspectos que precisarían mejorar estas organizaciones, el informe destaca el económico y financiero, por una parte, seguido del organizativo y de comunicación.

8. POLÍTICA FORESTAL

20. Posiblemente para intentar cambiar el grado de forestación existente en el Reino Unido, uno de los bajos de Europa (10% de la superficie),[50] el gobierno británico ha anunciado un plan para la plantación de cuatro millones de árboles en Inglaterra durante el año 2014, con un presupuesto de 6 millones de libras. Con ello se pretenden cubrir unas 2.000 hectáreas de terreno, pero manteniéndose por debajo del objetivo inicial de llegar a las 5.000 hectáreas. Esta actuación se enmarca en el nuevo diseño de la política forestal presentado en 2013 (*Government Forestry Policy Statement*),[51] y en un subsiguiente plan de acción. También constituye una reacción frente al intento de poner en venta diversas masas forestales en manos públicas, proyecto que finalmente no llegó a materializarse por la reacción en contra de numerosos sectores sociales.[52] No obstante lo anterior, el gobierno reconoce que con el apoyo de la industria forestal se pueda llegar a cubrir una superficie de un 16% para el año 2060 lo que, en términos cinéfilos, seguiría siendo "un resultado (muy) lejano".[53] Una posible explicación a la exigua masa forestal en el Reino Unido se encuentra en el hecho de que las tierras agrícolas ocupan aproximadamente el 75% de su territorio. Sea como fuere, el gasto que implica la gestión de los bosques de titularidad pública se ha calculado, según las

49. También en todo el ámbito de la Unión Europea.
50. El informe *State of Nature*, citado anteriormente, señala (p. 35), sin embargo, que la superficie forestal del Reino Unido se ha doblado desde 1954, pero a raíz de la plantación de especies arbóreas destinadas a la producción de madera.
51. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221023/pb13871-forestry-policy-statement.pdf.
52. Téngase en cuenta que aproximadamente un 80% de las masas forestales son de titularidad privada en Inglaterra.
53. En referencia al filme "A bridge too far", que en castellano se tradujo como "Un puente lejano".

estimaciones del gobierno, en unos 20 millones de libras esterlinas o el equivalente a 90 peniques por domicilio. Ahora bien, el retorno que tal gestión produce se entiende que es de unos 400 millones, en términos de beneficios a los ciudadanos, a la naturaleza en su conjunto y a la economía del país.[54] A estos datos hay que añadir que, según los sectores opuestos al tren de alta velocidad, el proyecto está previsto que cruce por unos 50 bosques que se consideran prístinos. Otra cuestión que es necesario comentar en este apartado es la plaga que asola a los fresnos en todo el Reino Unido debido al hongo *Chalara fraxinea*. Los fresnos representan un 5% (80 millones) de toda la masa forestal del país. El hongo no es único del Reino Unido. Inicialmente surgió en Polonia en 1992 y se ha extendido a otros países como Dinamarca, Holanda o Bélgica. El primer caso se detectó en el Reino Unido en 2012 avanzando en unas treinta localidades,[55] a pesar de que se han cortado ya más de 100.000 árboles. La gravedad de la situación exigió la convocatoria de una reunión del comité de crisis del gobierno (COBRA), prohibiéndose las importaciones de semillas y el movimiento de fresnos (no así de su madera) a finales de octubre de 2012. A pesar de la adopción de diversos planes de gestión, la situación no parece haber mejorado.

9. RESIDUOS

21. A finales de 2012, las principales cadenas de restaurantes, hoteles y pubs firmaron un acuerdo voluntario con el fin de reducir el volumen de envases y residuos de envases en un 5% o el equivalente a cien millones de comidas para el año 2015. De manera adicional, el acuerdo prevé incrementar el reciclado o la valorización energética de dichos residuos en un 70% lo que, junto con la medida anterior, lograría, en teoría, una reducción de unas 57.000 toneladas de CO_2. Y es que las cifras sobre la generación de residuos de envases resultan muy elevadas. En efecto, se estima que aproximadamente unas 3.5 millones de toneladas de comida, vidrio, papel, cartonajes y otros residuos provenientes de restaurantes, hoteles y establecidos de alimentación se generan cada año en el Reino Unido. Lo anterior es el resultado, entre otras, de las ocho mil millones de comidas que se calcula que se sirven en el Reino Unido (en unos 260.00 establecimientos), lo que implica una factura energética de 770 millones de libras.

10. BANCO VERDE

22. En una anterior contribución se hizo referencia al denominado Banco Verde (*Green Investment Bank plc*). Este fue finamente creado en mayo de 2012,[56] bajo la forma

54. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/183095/Independent-Panel-on-Forestry-Final-Report1.pdf.
55. La mayor concentración se sitúa en el sureste de Inglaterra.
56. Antes de esa fecha, el gobierno creó una entidad provisional, *Green Imvestments UK*, que pudo realizar inversiones desde abril de 2012.

de una sociedad de derecho privado,[57] entrando en funcionamiento en octubre de ese mismo año, tras recibir la correspondiente autorización por parte de la Comisión Europea, al estar involucradas ayudas de Estado,[58] imponiendo algunas condiciones. De esta manera, aquellos proyectos que solicitasen financiación proveniente del Banco debían probar que previamente habían intentado obtener fondos en los mercados privados. En este sentido, la financiación a otorgar por el Banco debía ser adicional a otros fondos provenientes del sector privado. En tercer lugar, los ámbitos en los que el Banco puede intervenir se dividen en sectores prioritarios (parques eólicos marinos, residuos y eficiencia energética no vinculada con el sector residencial), y otros sectores (biocombustibles, biomasa, captura de CO_2, energía marina y energía térmica).[59] La creación del Banco se determinó en la *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*,[60] que estableció los objetivos del Banco y las condiciones para su creación,[61] habilitando al ministro correspondiente a dotar al Banco con la financiación para llevar a cabo su actividad. El Banco ha recibido un total de tres mil millones de libras esterlinas hasta 2015. No obstante, el gobierno ha afirmado que para el período 2015-2016 recibirá otros 800 millones adicionales. Hasta la fecha el Banco ha invertido 635 millones en once proyectos. El Banco cuenta, por una parte, con una serie de principios básicos de política ambiental. Estos se concretan en su contribución a objetivos ambientales de importancia, la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, lograr efectos ambientales de larga duración, contar con criterios claros y firmes sobre las inversiones a realizar y llevar a cabo una sólida evaluación del impacto ambiental de las inversiones. La sede del banco se encuentra en Edimburgo y cuenta con una oficina en Londres.

11. REINO UNIDO, TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y TRIBUNAL DE DERECHOS HUMANOS (TEDH)

23. A continuación se reseñan los asuntos que, en relación al Reino Unido, han sido considerados por el TJUE y el TEDH. Resultan destacables dos de ellos por las implicaciones de los mismos, en relación con la Directiva de acceso a la información y la de acceso a la justicia. Se trata de dos derechos que cada día están adquiriendo una mayor importancia de la mano del Convenio de Aarhus, cuyas implicaciones no han sido todavía suficientemente calibradas por los Estados que lo han ratificado. En efecto, la incidencia de este Convenio es sustancial, como se ha puesto en asuntos anteriores ante el TJUE, en particular, en *Boxus v. Regione Wallone*.

24. Asunto C-301/10, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del TJUE (Sala Primera de 18 de octubre de 2012. La Comisión imputó al Reino Unido el incumplimiento de

57. *Public liability company*.
58. Press Release IP/12/1110.
59. La energía nuclear no se incluye entre los sectores aprobados por la Comisión Europea.
60. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/pdfs/ukpga_20130024_en.pdf.
61. The Enterprise and Regulatory Reform (Designation of the UK Green Investment Bank) Order 2013.

las obligaciones de la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber garantizado, por una parte, la instalación de sistemas colectores adecuados en tres localidades de Londres, ni, por otra parte, el tratamiento adecuado de las aguas residuales procedentes de tres instalaciones de tratamiento. Para el TJUE, la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas sólo podía admitirse en circunstancias extraordinarias, de modo que la realización habitual de vertidos de aguas residuales urbanas no tratadas contravenía la Directiva 91/271. En relación con el concepto de "lluvias torrenciales inusuales", (nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271), el TJUE afirmó que ese concepto era aplicable a los sistemas colectores y a las estaciones de tratamiento. Mediante dicha nota, el legislador de la Unión había reconocido que existían situaciones en las que no podían recogerse o tratarse la totalidad de las aguas residuales urbanas. La expresión "lluvias torrenciales inusuales" se mencionaba en la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271 a título meramente indicativo, puesto que venía precedida por la expresión "en circunstancias tales como". Por lo tanto, la falta de recogida o de tratamiento de las aguas residuales podía admitirse también en otras circunstancias. Sin embargo, el objetivo perseguido por la Directiva 91/271 no permitía considerar que esas otras circunstancias se produjesen de manera ordinaria y corriente, máxime cuando el término "inusuales" indicaba claramente que la falta de recogida o de tratamiento de las aguas residuales no podía producirse en condiciones ordinarias. Cuando un Estado miembro debía hacer frente a una situación excepcional que no le permitía recoger o tratar las aguas residuales, estaba obligado a adoptar las medidas adecuadas para limitar la contaminación con arreglo a la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271.

25. Puesto que el concepto de "lluvias torrenciales inusuales" no se definía en la Directiva, la Comisión podía adoptar legítimamente directrices en el marco del control sobre el cumplimiento del Derecho de la Unión. Dado que el TJUE no era competente para cuantificar obligaciones previstas en la Directiva 91/271, el concepto de "lluvias torrenciales inusuales" debía apreciarse a la luz de todos los criterios y condiciones establecidos por esa Directiva y, en particular, del concepto de BTKNEEC (*best technical knowledge not entailing excessive costs*). Este concepto, aunque sólo se indicaba en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 en relación con los sistemas colectores, constituía un concepto intrínseco a todas las disposiciones de la Directiva destinado a garantizar el objetivo de protección del medio ambiente, evitando al mismo tiempo una aplicación demasiado estricta de las normas establecidas. Por lo tanto, ese concepto debía extenderse también a las instalaciones de tratamiento, en la medida en que permitiese, en determinados casos, vertidos de aguas residuales no tratadas a pesar de que tuviesen efectos negativos en el medio ambiente. Tal concepto permitía garantizar la observancia de las obligaciones de la Directiva 91/271 sin hacer recaer en los Estados miembros obligaciones irrealizables que no pudiesen o que sólo pudiesen hacer con costes desproporcionados. El concepto de BTKNEEC debía examinarse ponderando, por una parte, la tecnología más avanzada y los costes correspondientes y, por otra, las ventajas que pudiese aportar un sistema colector o de tratamiento de aguas más eficaz. En ese marco, los costes generados no podían ser desproporcio-

nados con respecto a las ventajas obtenidas. En el supuesto de que la recogida y el tratamiento de la totalidad de las aguas residuales resultara imposible o muy difícil, correspondía al Estado miembro de que se tratase demostrar que concurrían los requisitos de aplicación del concepto de BTKNEEC. El TJUE pasó a examinar si los vertidos procedentes de los sistemas colectores o de las instalaciones de tratamiento de las distintas aglomeraciones urbanas del Reino Unido se debían a circunstancias que presentaban un carácter excepcional y, en caso contrario, comprobar, en un segundo momento, si el Reino Unido había demostrado que concurrían los requisitos de aplicación del concepto de BTKNEEC. Sin embargo, el TJUE llegó a la conclusión de que dichas circunstancias no concurrían en el caso.

26. Asunto C-416/11 P, *Reino Unido v. Comisión*, Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 29 de noviembre de 2012. Para entender el sentido de este recurso, es preciso señalar que mediante su Decisión 2006/613 la Comisión había adoptado la lista de lugares de importancia comunitaria para la región mediterránea. En dicha lista aparecía el lugar UKGIB0002 relativo a Gibraltar. Posteriormente, mediante su Decisión 2009/95 la Comisión adoptó una segunda lista de lugares para la misma región, incluyendo el lugar ES6120032, propuesto por España. El Reino Unido recurrió la Decisión 2010/45, adoptando la tercera actualización de la región mediterránea. El Tribunal General (TG) desestimó el recurso (asunto T-115/10) al entender que los dos lugares habían aparecido en la Decisión 2009/95 y que no se trataba de un nuevo hecho que justificase el recurso. El TJUE afirmó que el TG no había incurrido en un error de Derecho al desestimar el recurso de anulación.

27. Asunto C-279/12, *Fish Legal, Emily Shirley v. Information Commissioner, United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd, Southern Water Services Ltd*, Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2013. La petición de decisión prejudicial tuvo por objeto 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 que se deroga la Directiva 90/313/CEE. Esta cuestión se planteó en el marco de un litigo entre entre *Fish Legal* (Federación inglesa de pesca) y un particular, por una parte, y una serie de compañías de aguas, acerca de la denegación por éstas de las solicitudes de acceso a ciertas informaciones relativas al saneamiento y la distribución de agua. Las cuestiones del tribunal estatal plantearon qué criterios permitían determinar si entidades como las compañías de aguas interesadas podían ser calificadas como personas jurídicas que ejercían, en virtud del Derecho interno, "funciones administrativas públicas", en el sentido de la Directiva 2003/4. Según el TJUE, sólo podían incluirse en la categoría de autoridades públicas de la Directiva 2003/4 las entidades que, en virtud de una base jurídica específicamente definida en la legislación nacional que les fuese aplicable, estuviesen habilitadas para ejercer funciones administrativas públicas. En cambio, la cuestión de si las funciones atribuidas a esas entidades en virtud del Derecho nacional constituían "funciones administrativas públicas" debía apreciarse a la luz del Derecho de la Unión y de los elementos de interpretación pertinentes del Convenio de Aarhus que permitiesen establecer una definición autónoma y uniforme

de ese concepto. Las entidades que, desde un punto de vista orgánico, eran autoridades administrativas, esto es, las que formaban parte de la Administración pública o del poder ejecutivo del Estado en cualquier nivel, eran autoridades públicas en el sentido de la Directiva 2003/4. Esa primera categoría incluía a todas las personas jurídicas de Derecho público creadas por el Estado y cuya disolución sólo éste podía decidir. La segunda categoría de autoridades comprendía las autoridades administrativas definidas en un sentido funcional, esto es, las que fuesen personas jurídicas de Derecho público o bien de Derecho privado, que en virtud del régimen legal que les era aplicable estaban encargadas de prestar servicios de interés público, en especial en el ámbito del medio ambiente, y que a ese efecto disponían de potestades exorbitantes respecto a las reglas aplicables en las relaciones entre personas de Derecho privado. En el asunto en cuestión, las compañías de aguas estaban encargadas, en virtud del Derecho nacional aplicable, de servicios de interés público, caso del mantenimiento y el desarrollo de las infraestructuras de las aguas y el alcantarillado así como el suministro de agua y el tratamiento de las aguas residuales, actividades en las que además debían respetarse varias Directivas en el ámbito del medio ambiente relacionadas con la protección del agua. Para cumplir esas funciones y prestar esos servicios, las compañías disponían en virtud del derecho nacional aplicable de diversas facultades, como el derecho de expropiación, la de adoptar reglamentos administrativos relativos a las vías navegables o a los terrenos de los que eran propietarias, la facultad de realizar vertidos de agua en ciertas circunstancias, incluso en conducciones privadas de agua, la facultad de imponer prohibiciones temporales de riego o la facultad, sujeta a condiciones estrictas, de decidir la interrupción del suministro de agua a ciertos clientes. Sin embargo, el TJUE dejó al juez estatal comprobar si, atendiendo a las modalidades concretas que les acompañaban según la legislación nacional, esos derechos y facultades reconocidos a las compañías de aguas interesadas podían calificarse como potestades exorbitantes.

28. Por otra parte, el TJUE señaló, a la luz de la su sentencia en el asunto *Foster v. British Gas* (asunto 188/89) que la constatación de una situación de control podía considerarse una indicación de que se cumplía la condición de control prevista en la Directiva 2003/4, ya que el concepto de control pretendía abarcar manifestaciones del concepto de "Estado" en sentido amplio. Sin embargo, el alcance preciso del concepto de control previsto en la Directiva 2003/4 debía determinarse teniendo también en cuenta los objetivos propios de esta. De la Directiva se desprendía una interpretación del concepto de control, según la cual abarcaba toda entidad que no contaba con autonomía real en la forma de ejercer las funciones atribuidas sobre el medio ambiente, puesto que una autoridad pública de las comprendidas en la Directiva podía influir de forma decisiva en la acción de dicha entidad en el referido ámbito. A este respecto podía tratarse de una potestad de dirigir órdenes a las entidades consideradas, ejerciendo o no las facultades del accionista, de la potestad de suspender, de anular a posteriori o de someter a una autorización previa las decisiones que adoptasen esas entidades, de la potestad de nombrar o de destituir a los miembros de sus órganos de dirección, o a la mayoría de ellos, o también de la potestad de privar total o parcial-

mente a esas entidades de financiación en tal grado que afectase a su existencia. El solo hecho de que la entidad considerada fuese, al igual que las compañías de aguas interesadas, una sociedad mercantil sujeta a un régimen regulatorio específico del sector en cuestión no podía excluir un control en el sentido de la Directiva 2003/4. Finalmente, el TJUE rechazó que cuando una persona estaba incluida en el ámbito de la Directiva, esa persona sólo constituía una autoridad pública en lo relativo a las informaciones ambientales que obrasen en su poder en el contexto de sus funciones, responsabilidades y servicios. Tal criterio se oponía a los fundamentos de la Directiva y del Convenio de Aarhus acerca de la delimitación del ámbito de aplicación del régimen de acceso que preveían ambos instrumentos, que trataban de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de la información ambiental que obrase en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre. De esta manera, las personas mencionadas en la Directiva 2003/4 debían ser consideradas como autoridades públicas en lo que atañía a todas las informaciones ambientales que obrasen en su poder. En cambio, esas sociedades no estaban obligadas a comunicar información ambiental si constase que no guardaba relación con la prestación de esos servicios públicos. Si era dudoso que sea así, la información de que se tratase debía comunicarse.

29. Asunto C-260/11, *The Queen, a instancias de: David Edwards, Lilian Pallikaropoulos v. Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 11 de abril de 2013. La demanda judicial tuvo por objeto una decisión sobre una licencia de explotación de una fábrica de cemento. La demanda había sido desestimada en primera instancia. El demandante interpuso un recurso en apelación, aunque se retiró del proceso. No obstante, otra interesada lo continuó.[62] La *Court of Appeal* desestimó el recurso de la demandante y le condenó al pago de sus propias costas y de las costas, sujetas a un límite máximo 2.000 libras esterlinas. La demandante presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo solicitando que no se la obligara a prestar una garantía respecto a las costas previsibles en el asunto, que dicho órgano jurisdiccional le exigía. Sin embargo, tal solicitud fue desestimada. La demandante también solicitó una medida de protección en materia de costas para limitar su responsabilidad en este ámbito en el supuesto de que no aceptase su recurso de casación. Esta solicitud fue igualmente desestimada. Por otra parte, la decisión sobre el fondo del asunto que había adoptado la *Court of Appeal* fue confirmada por el Tribunal Supremo. Este impuso a la demandante el pago de las costas de la casación. A raíz de un recurso presentado contra las costas el tribunal encargado de su revisión consideró que la determinación de si el procedimiento que se había seguido resultaba excesivamente oneroso, en el sentido de las directivas 85/337 y 96/61, era únicamente competencia del órgano jurisdiccional que conocía del fondo del asunto. Igualmente, este tribunal señaló que, al analizar la solicitud de una medida de protección en materia de costas, el Tribunal Supremo no había examinado la cuestión de si la condena de la demandante (en el recurso principal) al

62. La Sra. *Pallikaropoulos*.

pago de las costas era contraria a dichas directivas. El TJUE afirmó que la locución "no excesivamente oneroso" no prohibía que los órganos jurisdiccionales nacionales pudiesen dictar una condena en costas como, por otra parte, se desprendía con claridad de lo dispuesto en el art. 3.8 del Convenio de Aarhus. Además, el TJUE precisó que la exigencia de que los costes de un proceso no fuesen prohibitivos se refería a la totalidad de los costes ocasionados por la participación en el procedimiento judicial. Ahora bien, tal apreciación no podía depender "únicamente" del Derecho estatal.

30. De acuerdo con el Convenio de Aarhus, se trataba de facilitar al público interesado "un amplio acceso a la justicia", lo que conectaba con la voluntad del legislador de la Unión Europea de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y de hacer que el público desempeñase un papel activo a tal fin. Ahora bien, tal finalidad tenía otras conexiones en el Derecho de la UE. Por una parte, el respeto de la tutela judicial efectiva (art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). El TJUE no pudo menos que reconocer que concurría una amplia facultad discrecional en los Estados miembros a la hora de adaptarse a las directivas. El hecho de que las mismas incorporasen el Convenio de Aarhus en el ordenamiento jurídico de la UE no alteraba esa capacidad de elección. Lo anterior implicaba tener en cuenta "las sensibles diferencias" entre las legislaciones nacionales en este ámbito. El TJUE destacó dos aspectos en particular, a saber, el sistema de asistencia jurídica gratuita y el régimen de protección ante las costas como el establecido en el Reino Unido. El TJUE consideró que tal sistema, que permitía decidir sobre una solicitud de medidas provisionales en materia de costas antes de la adopción de una resolución sobre el fondo del asunto, limitando el montante de las mismas, podía ser aceptable. El TJUE indicó que el órgano jurisdiccional nacional que debía resolver sobre las costas tenía que asegurar el cumplimiento de las exigencias del Convenio de Aarhus en esta materia, teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que deseaba defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente. Para la determinación de las costas no podía considerarse únicamente la situación económica del interesado, sino que igualmente debía fundarse "en un *análisis objetivo* de las cuantía de las costas", máxime cuando eran los particulares y las asociaciones las que desempeñaban un papel activo en la defensa del medio ambiente. En palabras del TJUE: "En esta medida, el coste de un procedimiento no debe resultar, en determinados casos, objetivamente irrazonable. Así, el coste de un procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente irrazonable". En relación con la capacidad financiera de un demandante, el TJUE afirmó que no podía tener en cuenta "únicamente" la de un demandante "medio", ya que tal información podía "únicamente" tener una "relación remota" con la situación del interesado. Los otros criterios que podían ser tenidos en cuenta según el TJUE eran la situación de las partes de que se tratase, las posibilidades razonables de que el demandante saliese vencedor del proceso, la importancia que para este y para la protección del medio ambiente tuviese el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases.

31. La última cuestión que planteó el tribunal británico era si la apreciación de la inexistencia de un coste prohibitivo podía ser diferente según que el órgano jurisdiccional estatal resolviese sobre las costas al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación. Un primer aspecto que el TJUE destacó era que tal distinción entre instancias no estaba prevista en las directivas.[63] En efecto, estas se manifiestan de manera global. Por encima de lo anterior, según el TJUE, tal distinción no respetaba "plenamente" el objetivo perseguido por el legislador de la UE de garantizar un amplio acceso a la justicia y contribuir a la mejora de la protección del medio ambiente. En consecuencia, la exigencia relativa a la inexistencia de un coste prohibitivo del procedimiento judicial no podía apreciarse de manera distinta por un órgano jurisdiccional estatal según resolviese al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación.

32. La continuación de este asunto en el Tribunal Supremo dio como resultado que la demandante tuviese finalmente que pagar 25.000 libras esterlinas, teniendo en cuenta las específicas circunstancias de caso.[64] Hay que añadir que el sistema preventivo de imposición de costas había sido puesto en cuestión por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en un asunto relativo a los vertidos en el mar procedentes de un puerto,[65] al entender que la discrecionalidad ejercida por los tribunales de aquel país era contraria al Convenio, al crear incertidumbre acerca de las costas.[66] A raíz de este asunto se adoptaron nuevas normas que entraron en vigor el 1 de abril de 2013,[67] esto es diez antes de que se dictase la sentencia del TJUE. De acuerdo con estas normas, los demandantes tienen un límite de 5.000 libras esterlinas en el caso de particulares (en relación con los gastos de la contraparte) y de 10.000 libras si se trata de una persona jurídica. Por su parte, también se limita la responsabilidad del demandando con respecto a los gastos en que haya incurrido el demandante (35.000 libras).

33. *Hardy y Maile v. Reino Unido*, demanda 31965/07, sentencia del TEDH (Sección Cuarta) de 9 de julio de 2012. Este asunto tuvo por objeto la construcción de dos plantas de licuefacción de gas y el procedimiento para su autorización. Los demandantes alegaron que no se habían evaluado los riesgos sobre el ambiente marino y que no se habían divulgado los riesgos de la construcción de las plantas. Tras recordar su jurisprudencia, el TEDH afirmó que el asunto caía en el ámbito del art. 8 CEDH, ya que el potencial riesgo derivado de las plantas estaba vinculado con la vida privada de los demandantes. La protección derivada del art. 8 CEDH no significaba que se pu-

63. Asunto C-260/11, apt. 44.
64. *R (on the application of Edwards and another (Appellant) v. Environment Agency and others (Respondents) (No 2)*; http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2010_0030_Judgment.pdf.
65. *Client Earth, the Marine Conservation Society (MCS) y Latimer v. Reino Unido*, ACCC/C/2008/33; http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-31/ece_mp.pp_c.1_2011_2_add.9_adv%20edited.pdf.
66. ACCC/C/2008/33, apt. 11.a).
67. *Civil Procedure (Amendment) Rules 2013* (SI 2013/262).

diesen tomar decisiones solo si existiesen datos mensurables sobre cada aspecto sobre el que se tuviese que decidir. En el caso en cuestión existía un cuerpo normativo que regulaba las actividades objeto del mismo. En estas circunstancias, el TEDH afirmó que no parecía que hubiese habido errores a la hora de llevar a cabo un balance de los diferentes intereses involucrados. En conclusión, las autoridades del Reino Unido habían cumplido con sus obligaciones para asegurar el respeto de la vida privada de los demandantes. Asimismo, el TEDH afirmó que estos no habían podido demostrar que algún documento relevante les había sido ocultado.

VII

Latinoamérica: especial protección de la biodiversidad e impulso de la sostenibilidad energética

Isabel González Ríos
Elsa Marina Álvarez González

Sumario.–1. Introducción.–2. Cambio climático y cooperación para el desarrollo: novedades en regulación y políticas públicas.–3. La protección de la biodiversidad en Iberoamérica.–*A) Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) de Colombia.–B) Bosques.–C) Fauna.–D) Biodiversidad y explotaciones mineras.*–4. Recursos naturales: novedades normativas.–*A) La protección de la atmósfera.–B) La protección del suelo.–C) La protección de las aguas.*–5. Energía y medio ambiente.–*A) Hidrocarburos, energía eléctrica y energías renovables.–B) Sostenibilidad energética de la edificación.–C) Políticas energéticas.*–6. Principales novedades organizativas.–7. Intervenciones públicas de interés en Latinoamérica.–*A) La suspensión de la construcción de la represa Belo Monte en Brasil.–B) Instalación de parques eólicos en México.*

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos vienen adoptando variadas políticas de sostenibilidad ambiental y de lucha contra el cambio climático. En el año 2013 que analizamos, sin perjuicio de algunas referencias al año 2012, destacan las políticas y normativa reguladora de la biodiversidad, en especial en relación a los bosques, la protección de la fauna y el control de la actividad minera. Pero, sin duda, donde encontramos un mayor impulso normativo es en lo referente a la sostenibilidad energética. En México, se abre al sector privado la participación en algunas de las actividades del sector de hidrocarburos y eléctrico; en países como Argentina o Colombia, también se han aprobado normas para la regulación de los hidrocarburos, a la vez que Chile apuesta por impulsar las energías renovables.

A la vista del análisis que efectuamos en este trabajo, podríamos concluir afirmando que de la normativa y de las políticas públicas ambientales aprobadas en los distintos países iberoamericanos se deduce su creciente preocupación por: a) la protección de la biodiversidad frente a dos grandes enemigos, los incendios forestales y la actividad minera; b) explotar los hidrocarburos de que disponen estos países para garantizar la seguridad del suministro energético; y c) facilitar la incorporación de las energías renovables a la matriz energética.

2. CAMBIO CLIMÁTICO Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: NOVEDADES EN REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La preocupación en Iberoamérica por frenar los efectos nocivos que derivan del llamado "cambio climático" ha llevado a países como Colombia, Costa Rica, Bolivia o México a adoptar diversas acciones regulatorias para hacer frente a su mitigación y adaptación. Así, Colombia ha celebrado un Acuerdo con el Reino Unido para aplicar al país la "calculadora de carbono" conocida como "2050 Calculator", instrumento con el que se pretende reducir las emisiones contaminantes y ahorrar energía.

Esa misma preocupación se observa en Costa Rica donde el Gobierno y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques han firmado en septiembre de 2013 un Acuerdo de Adquisición de Créditos de Reducción de Emisiones con un valor estimado de hasta 63 millones de dólares. Este acuerdo convierte a Costa Rica en el primer país que tendría acceso a pagos por resultados a gran escala para conservar sus bosques, regenerar tierras degradadas y ampliar sistemas agroforestales para actividades productivas sostenibles.

Otro paso importante en la preservación de la sostenibilidad ambiental lo ha dado Bolivia con la aprobación del *Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Estado Plurinacional de Bolivia*, 2013-2017. Este Marco de Cooperación incide, entre otros aspectos, en dicha sostenibilidad ambiental. Se trata de proteger los derechos ambientales, garantizando un medio ambiente saludable y equilibrado, controlando las actividades económicas y sociales que inciden en el medio ambiente. La aprobación de este Acuerdo obedece a la pérdida en Bolivia de recursos ambientales como consecuencia de la contaminación minera, urbana e industrial, así como, de la deforestación. El Acuerdo busca la cooperación de Naciones Unidas para incrementar la protección de la naturaleza y reducir los riesgos de desastres, apoyando a las instituciones y a la población para reducir dichos riesgos, para gestionar situaciones emergencia, promover y apoyar la conservación y los usos sostenibles del medio ambiente (apoyar acciones gubernativas para ampliar y mejorar el manejo de los bosques…), así como, para desarrollar y fortalecer las capacidades para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Centrándonos en el plano normativo, debemos destacar la aprobación de la *Ley General de Cambio Climático en México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Esta Ley constituye el principal instrumento normativo con el que cuenta

el país para frenar el cambio climático. En ella se regula, fomenta y posibilita la instrumentalización de la política nacional de cambio climático e incorpora acciones de adaptación y mitigación a largo plazo. Así, la Ley determina de manera clara el alcance y contenido de la política nacional de cambio climático, define las obligaciones de las autoridades del Estado y las facultades de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y establece los mecanismos institucionales necesarios para afrontar este reto. No obstante, la política nacional de cambio climático es formulada y conducida por la federación.

Como órganos esenciales para la ejecución de la política nacional de cambio climático se regulan: la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático como mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Consejo de Cambio Climático, que es el órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial y está integrado por miembros provenientes de los sectores social, privado y académico con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático, y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático para coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica y tecnológica con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en materia de cambio climático.

Entre los instrumentos de planificación que la Ley contempla destacan la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas de las entidades federativas y de los municipios. Asimismo, la Ley prevé el Inventario de Emisiones de GEI, el Registro Nacional de Emisiones, el Sistema de Información sobre Cambio Climático y el Fondo para el Cambio Climático.

En este contexto, la Ley establece los elementos clave para promover la adaptación de los sistemas naturales y humanos al cambio climático a través del cumplimiento concreto de metas a cargo de las autoridades federales, estatales y municipales, que incluyen por ejemplo, el desarrollo de atlas de riesgo, programas de desarrollo urbano que consideren el cambio climático, e incluso un subprograma para la protección y manejo sustentable de la biodiversidad ante el cambio climático. Además, la norma refrenda la meta comprometida por México en el marco del Acuerdo de Copenhague de reducir al año 2020 un treinta por ciento de emisiones con respecto a la línea de base, así como, un cincuenta por ciento de reducción de emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000. Para cumplir esa meta, la Ley propone el desarrollo gradual de una política de mitigación en dos fases, iniciando con la construcción de capacidades nacionales para preparar a los sectores que jugarán un papel importante en las reducciones nacionales de emisiones a futuro. Este desarrollo gradual responde a la política mexicana de privilegiar, junto con el cuidado de sus recursos naturales y la protección del medio ambiente, el crecimiento económico y la mejora de las condiciones sociales de la población.

Con respecto a los instrumentos de planificación en materia de cambio climático debemos señalar el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático. El primero materializa la determinación del gobierno federal de

atender al cambio climático de manera prioritaria. Es el primer instrumento mexicano de política nacional de cambio climático con metas específicas que involucran a un gran número de entidades de la Administración Pública Federal. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2009 con vigencia hasta finales de 2012. El segundo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, a la que más adelante nos referimos, ha sido publicada en junio de 2013 como instrumento rector de la política nacional para frenar a medio y largo plazo los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones en carbono. En ella se describen los ejes estratégicos y líneas de acción a seguir con base en la información disponible del entorno presente y futuro, para así orientar las políticas de los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que fomentar la corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad.

3. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN IBEROAMÉRICA

A) Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) de Colombia

Esta política pública aprobada en Colombia en 2013 se presenta como una política de Estado cuyo objetivo es promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE), de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil. Esto significa que esta PNGIBSE será la que enmarque y oriente conceptual y estratégicamente todos los demás instrumentos ambientales de gestión (políticas, normas, planes, programas y proyectos), existentes o que se desarrollen, para la conservación de la biodiversidad en sus diferentes niveles de organización, además de ser base de articulación intersectorial y parte fundamental en el desarrollo del país.

La PNGIBSE plantea de esta forma, un cambio significativo en la forma de gestión de la biodiversidad, que se refleja en su desarrollo conceptual, así como, el nuevo marco estratégico construido. Estos cambios implican entre otros aspectos, el reconocimiento a una gestión que permita el manejo integral de sistemas ecológicos y sociales íntimamente relacionados, así como la conservación de la biodiversidad en un sentido amplio, es decir, entendida como el resultado de una interacción entre sistemas de preservación, restauración, uso sostenible y construcción de conocimiento e información. Igualmente, la PNGIBSE reconoce el carácter estratégico de la biodiversidad como fuente principal, base y garantía del suministro de servicios ecosistémicos, indispensables para el desarrollo del país.

B) Bosques

La relevancia que la deforestación tiene en Iberoamérica está dando lugar a la publicación de normas protectoras de los bosques en distintos países. Recientemente

se ha aprobado en Venezuela la *Ley de Bosques* (*Ley de 16 de julio de 2013, de la Asamblea Nacional de la República de Venezuela*), que viene a derogar la anterior regulación del año 2008. Esta norma tiene por objeto garantizar la conservación de los bosques y demás componentes del patrimonio forestal y otras formas de vegetación silvestre no arbórea. Para ello establece los preceptos que rigen el acceso y manejo de estos recursos naturales, bajo los condicionantes del desarrollo sustentable y endógeno. Además se crea el Sistema Nacional de Protección contra Incendios Forestales.

La lucha contra incendios forestales es el fundamento de la aprobación de la *Ley Nacional 26815, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de Incendios Forestales y Rurales de Argentina, de 16 de enero de 2013*. Esta ley se aplica a las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que generen vegetación viva o muerta en bosques, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales…; así mismo, alcanza a fuegos planificados para el logro del manejo de una unidad territorial. Para ello se crea el Sistema Federal de Manejo del Fuego integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego –que también es creado por esta ley–, las provincias y la Administración de parques nacionales. Entre sus objetivos generales figuran: a) preservar el medio ambiente del daño generado por los incendios, b) velar por la seguridad de la población en general y de las personas afectadas al combate de incendios; c) y, establecer mecanismos para una eficiente intervención del Estado en las situaciones que involucren o demanden acciones y operaciones de prevención y combate de incendios.

Para aplicar el Sistema Federal de Manejo del Fuego, el mismo se estructura organizativamente en regiones. Entre los mecanismos de prevención que se prevén figuran los Planes de Manejo del Fuego que tendrán ámbito local (para cada una de las provincias y parques nacionales), regional y nacional. La ley regula también las obligaciones de los particulares, como el denunciar cuando tengan conocimiento de que se ha producido un incendio, debido cuidado de los recursos naturales, elaboración de planes de protección en sus propiedades cuando lo determine la autoridad competente, etc.

En la misma línea de protección de los bosques, aunque no exento de polémica, se ha aprobado el nuevo *Código forestal en Brasil* que supone una de las mayores novedades legislativas producidas en materia medioambiental en el país. Este código forestal ha sido aprobado el 26 de abril de 2012 y viene a modificar la Ley Forestal de 1965 (Ley Núm. 4771, de 15 de septiembre) reguladora del uso de la tierra. En él se recoge, como novedades respecto a la legislación anterior, la incorporación de Áreas de Protección Permanente (APPs), tales como bosques riparios, cima de montañas y laderas elevadas, como reservas legales, limitando la cantidad total de conservación al área mayor de APPs, así como la creación de un mecanismo de compensación para reservas legales, sobre la base de cuotas negociables: un instrumento basado en el mercado que beneficia tanto a los que tienen un déficit de reservas legales (aquellos que comprarán las cuotas) como a los que protegieron más de lo que la ley exige (aquellos que vende-

rán las cuotas). Sin embargo, la norma ha provocado la oposición de partidos políticos y ambientalistas por varios motivos:

a) Modifica la cantidad de hectáreas de bosque que deben ser protegidas pues a los pequeños propietarios (con superficies inferiores a 4 módulos rurales – hasta 400 hectáreas) no se les exige mantener reservas (legales) en sus propiedades, tal y como contemplaba el Código Forestal de 1965 que establecía un porcentaje de cobertura vegetal originaria que los propietarios rurales tenían que conservar en sus propiedades, y que llegaba al 80% en la Amazonía, el 35% en las Sabanas de la Región Amazónica, y el 20% en otros biomas. Lo que, sin duda, provocará más deforestación en un futuro próximo.

b) Reduce, además, de 30 metros a 15 metros el área de bosque que debe ser reforestada en los márgenes de los ríos.

c) Suspende las multas y sanciones impuestas a los propietarios de tierras que talaron ilegalmente hasta 2008, con lo que se elimina la obligación de reforestar las aéreas que hubieran sido taladas hasta el 2008 aunque se trate de deforestaciones ilegales.

d) Los gobiernos estatales están facultados para legislar sobre disposiciones básicas del Código Forestal, incluida la deforestación en áreas de protección permanente (APPs).

Es por ello que los ambientalistas, científicos y algunos políticos han alertado sobre el grave impacto ambiental que tendrá la aplicación de esta norma. Según los ambientalistas, la amnistía que concede el Código aprobado a quienes hayan deforestado áreas de reserva hasta el 2008 y que antes podían ser sancionados con multas, desincentiva la reforestación. De hecho, el propio Ministerio de Medio Ambiente de Brasil considera que con la ley se dejarán de replantar 15 millones de hectáreas. Otro aspecto preocupante de esta regulación ambiental es el impacto que puede llegar a tener su implementación en las reducciones de emisiones de carbón a la atmosfera. Según datos del inventario nacional de emisiones publicado a finales del 2011, la deforestación en Brasil emite anualmente 2.200 millones de toneladas de gases causantes del efecto invernadero. En el 2009 durante la Conferencia sobre Cambio Climático en Copenhague, Brasil se comprometió a reducir sus emisiones entre el 35 y 38 por ciento para el 2020. Estas metas, según los expertos, podrían verse seriamente comprometidas con el nuevo Código Forestal.

C) Fauna

En materia de protección de la fauna destaca la aprobación de varias normas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), tales como: a) la Resolución 63/2013, de 27 de mayo de 2013, dictada por el Organismo provincial para el Desarrollo Sostenible, de aprobación del Proyecto de sustitución gradual del plomo en municiones de caza menor en los ambientes naturales, con el objeto de eliminar este metal altamente contaminante para los animales de caza y para la salud humana; b) la

Disposición 24/2013, de 11 de junio, de la Dirección Provincial de Fiscalización y Uso Agropecuario de los Recursos Naturales, para vedar la temporada de caza deportiva de la liebre europea (Lepus europaeus) en el Partido Juan Madariaga-Temporada 2013; c) Disposición 22/2013, de 23 de mayo, de la misma Dirección Provincial, por la que se habilita la caza deportiva menor de diversas especies para el año 2013.

Con el objeto de proteger los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas que los contienen Uruguay ha aprobado la *Ley nº 19175, de 20 de diciembre de 2013, de Recursos Hidrobiológicos* (Diario Oficial de 7 de enero de 2014), en la que se declara de interés general la conservación, investigación y desarrollo sostenible de dichos recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas, reconociendo que la pesca y la acuicultura son actividades que fortalecen la soberanía territorial y alimentaria de la nación. A tales efectos el Estado implementará las acciones necesarias para asegurar el suministro de productos pesqueros a la población en calidad, cantidad y precio. Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen legal de la pesca y la acuicultura, con el fin de asegurar la conservación, la ordenación, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas que los contienen en el territorio nacional y en las aguas, tanto continentales como marítimas, sobre las que el Estado ejerce soberanía. Para ello, se declara al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca como órgano responsable de la política vinculada a los recursos hidrobiológicos, que contará con un Consejo Consultivo de Pesca y otro de Acuicultura. Esta norma regula el acceso a los recursos pesqueros y acuícolas, a través de los pertinentes permisos.

Más específica en esta materia resulta la aprobación en México de una norma para la protección, recuperación y manejo de las poblaciones de las tortugas marinas en su hábitat de anidación (Diario Oficial de la Federación de 1 de febrero de 2013).

D) Biodiversidad y explotaciones mineras

En Iberoamérica se percibe una creciente preocupación por el impacto que las actividades mineras producen sobre el medio ambiente y los recursos naturales. En esta línea Perú ha aprobado la *Estrategia Nacional contra la minería ilegal* (Decreto Supremo nº 003-2014-PCM), en la cual se establece que este Plan, presentado por la Comisión Multisectorial de Seguimiento de las Acciones de Gobierno frente a la Minería ilegal y del desarrollo del proceso de formalización, declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria las acciones de interdicción relacionadas con la minería ilegal, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles, entre otros objetivos.

En la misma línea de compatibilizar la realización de la actividad minera con la protección ambiental se aprueba en Uruguay la *Ley nº 19126, de 11 de septiembre de 2013, de regulación de la actividad minera de gran porte* (Diario Oficial de 25 de septiembre de 2013). Esta norma declara la minería de gran porte de utilidad pública puesto que contribuye al desarrollo sostenible del país si respeta las reglas y

garantías de gestión ambiental durante todo su proceso, incluyendo el cierre y el post-cierre de minas. Se establece un régimen legal especial aplicable a los proyectos calificados como minería de gran porte (en función de la superficie ocupada, de la inversión realizada o según su valor anual de comercialización…), al margen de la regulación contenida en el Código de la Minería. Este tipo de proyectos se sujetan a autorización ambiental, que exige un previo estudio de impacto ambiental. Dichas actividades deberán localizarse en suelo categorizado como rural. Además, la realización de actividades mineras de gran porte se sujeta a la obtención de concesión de explotación. Como instrumentos de control ambiental se regula la aprobación de un Plan de Cierre de Minas, para mitigar los efectos ambientales negativos que derivan del mismo.

Por su parte, Colombia ha aprobado el *Decreto nº 1374, de 27 de junio de 2013, por el cual se establecen los parámetros para el señalamiento de once reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones*. Este Decreto se dicta en desarrollo el art. 47 del Código de Recursos Naturales que establece la posibilidad de declarar reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales de una región o zona para adelantar programas de conservación o preservación de estos recursos y del ambiente; y en virtud, de la doctrina sentada por la Corte Constitucional sobre el principio de precaución. Mediante el citado Decreto el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible señalará mediante acto administrativo motivado las áreas que se reservará temporalmente, las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo dispuesto en el art.34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011. Durante esa reserva temporal no se podrán otorgar nuevos títulos mineros en esas zonas.

4. RECURSOS NATURALES: NOVEDADES NORMATIVAS

A) La protección de la atmósfera

En su lucha contra la contaminación acústica, en el año 2013 se modifica la *Norma Oficial Mexicana, que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición*, dado que a pesar de la regulación normativa con que cuentan los Estados Unidos Mexicanos, éste país sigue considerándose a nivel internacional como ejemplo de las naciones en las que se han incrementado los problemas generados por la contaminación acústica. Concretamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha informado que trece millones de habitantes de sus países miembros, entre ellos México, se encuentran expuestos a un nivel sonoro superior a los 65 decibeles. Por ello, en virtud del principio de precaución y protección de la salud humana se modifica la norma reguladora anteriormente mencionada para adaptarla a los niveles de ruido y zonificación que recomienda la Organización Mundial de la Salud (Acuerdo por el que se modifica el numeral 5.4 de la Norma Oficial Mexicana NOM-081-SEMARNAT-1994, que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición).

B) La protección del suelo

La protección del suelo frente a residuos contaminantes está en la base de la aprobación de la *Ley 1672 de 19 de julio de 2013, por la que se establecen los lineamientos para la adopción de una Política Pública de Gestión Integral de los Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos* de Colombia.

C) La protección de las aguas

La protección de las aguas marinas ha sido objeto de una reciente regulación en México mediante el Decreto que expide la *Ley de Vertimientos en las zonas marítimas mexicanas* (Diario Oficial de la República de 17 de enero de 2014). Esta norma tiene por objeto controlar y prevenir la contaminación o alteración del mar por vertidos en zonas marinas mexicanas. Para ello se prevé como técnica de control la sujeción del vertido a la obtención del oportuno permiso.

Relacionado con la protección de las aguas y de los bienes que se encuentran su lecho, Colombia ha aprobado una Ley por la que se desarrollan los artículos de su Constitución Política en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido. Esta Ley tiene por objeto proteger, visibilizar y recuperar dicho patrimonio, realizando su definición (*Ley 1675 de 30 de julio de 2013, por la que se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido*).

5. ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

A) Hidrocarburos, energía eléctrica y energías renovables

En materia de energía resulta especialmente relevante la reforma energética aprobada en México en 2013 (*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución en materia de energía, Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013*) que incluye al petróleo, al gas y a la electricidad. Esta reforma energética se realiza mediante una modificación de varios artículos, en especial de los artículos 27 y 28, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917)*. Su objetivo primordial es la entrada de capital privado en el sector energético, pero salvaguardando el control estatal en dicho sector.

En materia de hidrocarburos se mantiene la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos del subsuelo y se prohíben las concesiones que confieran a los particulares derechos sobre estos recursos naturales. No obstante, la exploración y explotación de los hidrocarburos se realizará por la Nación mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o través de contratos con éstas o con particulares. Al respecto, se insta a que –en el plazo de dos años– los organismos descentralizados "Petróleos Mexicanos" y la "Comisión Federal de la Electricidad" se conviertan en empresas productivas del Estado, pudiendo dichas empresas o el Estado

celebrar cuatro tipo de contratos (de servicios, de utilidad compartida, de producción compartida o de licencia) con los particulares para realizar actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

En el sector eléctrico, se abre a los particulares la actividad de generación, reservándose el Estado la planeación (sic) y el control del sistema eléctrico nacional, así como, el servicio público de la transmisión y distribución de la electricidad. En estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con los particulares en los términos que dispongan las leyes.

Además, la reforma aclara que no constituirán monopolio las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva, entre otras, en las siguientes áreas estratégicas: minerales radioactivos y generación de energía nuclear, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y la explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

Para el desarrollo y aplicación de esta reforma en el sector de los hidrocarburos y de la electricidad se introducen modificaciones organizativas, entre ellas destaca la creación de dos órganos reguladores coordinados en materia energética: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía. A la vez que se insta la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección del Medio Ambiente del Sector de los Hidrocarburos, como órgano desconcentrado de la Secretaría del Ramo en materia de medio ambiente.

La necesidad de proteger el medio ambiente, como consecuencia de los procesos que se desarrollen en el sector energético, también ha sido objeto de tratamiento en esta reforma constitucional. Así el Decreto de Reforma exige que se realicen las oportunas modificaciones normativas que establezcan las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la reforma energética en que intervenga el Estado, sus empresas productivas o los particulares. Ello mediante la incorporación de las mejores prácticas en el uso de la energía, disminución de gases de efecto invernadero, eficiencia en el uso de los recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones y menor huella de carbono en todos sus procesos. Además, en el sector eléctrico su ley reguladora establecerá a los particulares de dicha industria obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes. A su vez, se emplaza al Congreso para la aprobación de una Ley que regule el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para la generación eléctrica.

La preocupación por el régimen de exploración y explotación de los Hidrocarburos también se refleja en la aprobación por Colombia del *Decreto nº.3004, de 26 de diciembre de 2013*, por el que se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales. Se define este tipo de yacimiento como la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.

El impulso en el uso y explotación de los hidrocarburos también está presente en Argentina. Este país ha aprobado el *Decreto Nacional 929/2013, de 15 de julio de 2013, de Creación del Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos.* Esta norma se aprueba en desarrollo de la Ley 26741 de 7 de mayo de 2012, Ley de Regulación de los Hidrocarburos, cuyo artículo primero declara de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República de Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como, la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, para garantizar el desarrollo económico, la creación de empleo, el incremento de la competitividad y el crecimiento equitativo de regiones y provincias. El Decreto dispone que tendrán derecho a la inclusión en el listado de promoción de inversión los sujetos inscritos en el Registro Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas que sean titulares de permisos de explotación y/o concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas por el Estado nacional, las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y/o terceros asociados a esos titulares que presenten un proyecto de inversión para la explotación de hidrocarburos en moneda extranjera no inferior a un mil millones de dólares estadounidenses, para ser invertidos durante los primeros cinco años. Los sujetos incluidos en dicho régimen de promoción tendrán como beneficio el disfrutar, a partir de quinto año desde la puesta en funcionamiento de sus proyectos de inversión, del derecho a comercializar libremente en el mercado externo el 20% de la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos producidos en dichos proyectos. No obstante, se establecen límites para el caso en que la producción nacional de hidrocarburos no alcanzase a cubrir las necesidades internas de abastecimiento.

Junto a las reformas llevadas a cabo en los citados países, centradas en garantizar el suministro energético a partir de fuentes de energía fósiles, podemos citar la aprobación en Chile, en septiembre de 2013, de dos significativas leyes relacionadas con la materia. Por un lado, la Ley de Impulso a las Energías Renovables No Convencionales, con la que se pretende aumentar hasta el 20% para el año 2025 en la producción de energía a partir de fuentes renovables. Esta Ley reducirá las barreras de entrada a estas tecnologías, aumentará la competitividad del sector y reducirá la dependencia energética de combustibles fósiles, además de disminuir la emisión de gases de efecto invernadero. Y por otro, la Ley de Concesiones Eléctricas, que tiene como objetivo principal agilizar la tramitación y plazos asociados a la concesión eléctrica, reduciendo los tiempos que demoran los procesos de concesiones en materia de generación y transmisión, de 700 a 150 días, modificando el proceso de notificaciones y solucionando los conflictos entre diferentes tipos de concesión. Todo ello, contribuirá a impulsar la inversión y la competitividad en el mercado eléctrico, dará mayor certidumbre para los actores involucrados y permitirá diversificar la matriz energética, al facilitar la incorporación de energías renovables no convencionales.

B) Sostenibilidad energética de la edificación

En la misma línea de realizar un uso sostenible de la energía se aprueba en México una norma sobre edificación sustentable en la que se establecen los criterios y requeri-

mientos mínimos para que una edificación contribuya a la mitigación de los impactos ambientales y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Ello se hace sin descuidar los aspectos socioeconómicos. Es un mecanismo de mercado de control de la contaminación de carácter voluntario (*Norma Mexicana NMX-AA-164-2013, de Edificación Sustentable, Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2013*).

C) Políticas energéticas

En este apartado podemos destacar las políticas dirigidas a garantizar como servicio universal el suministro eléctrico, la incorporación de la eficiencia energética en la iluminación o el fomento de las energías renovables; así como, acciones más generales en materia de energía. Así, Perú ha aprobado, en diciembre de 2013, un *Plan Nacional de Electrificación Rural 2014-2023*, elaborado por el Ministerio de Energía y Minas. Este plan tiene como meta a medio plazo el incremento en el acceso de los hogares rurales a un índice del 92%, aspirándose a alcanzar el acceso universal a la electricidad de todos los peruanos al final del bicentenario de su independencia.

Por su parte, Chile cuenta con la *Estrategia Nacional de Iluminación Eficiente 2013-2017*, la cual nace en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente por el que se invita a los Estados a implementar mecanismos de eficiencia energética. El objetivo de la Estrategia es acelerar la transición a una iluminación eficiente con el fin de mitigar el cambio climático y garantizar un suministro energético seguro. Asimismo, Chile tiene vigente en estos momentos la *Estrategia Nacional de Energía 2012-2030* que considera de forma integral cada uno de los elementos necesarios para lograr una matriz eléctrica segura, limpia y económica, de largo plazo. Esta Estrategia tiene como finalidad adoptar una posición clara respecto del desarrollo futuro de la matriz de energía y definir las principales orientaciones y medidas a adoptar para su materialización.

México, por su parte, ha aprobado la *Estrategia Nacional de Energía 2013-2027*. Desde el año 2008 en el que se reforma la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y se introduce un nuevo art. 33 para fortalecer las funciones de la Secretaría de Energía al objeto de conseguir una política energética integral, la misma viene elaborando con carácter anual la Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de quince años. Así, tras la aprobación de las Estrategias Nacionales de Energía 2010-2024, 2011-2025 y 2012-2026, se ha aprobado este año la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027. Como respaldo legal de estos instrumentos de planificación, debe citarse la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica de 2011 que recoge expresamente la importancia de la planificación en el sector eléctrico (art.31bis).

La Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 pone el acento en los diferentes retos del sector energético para México. Así, mantener la producción de petróleo y gas natural y sus niveles de reservas probadas y probables; restricciones en capacidad de transporte de combustibles y transmisión de electricidad; limitantes en capacidad de refinación y petroquímicos, metas en generación, entre otros. A esto se añade que la

demanda de energía crece más rápido que su propia producción y que el PIB, además de que este consumo se da de manera ineficiente. Para modificar estas tendencias es necesario cambiar los patrones de consumo por un lado, y por otro realizar inversiones en energéticos tradicionales y nuevas fuentes de energía, por ejemplo ampliar redes de transporte, almacenamiento y distribución de combustibles y los sistemas de transmisión y distribución de electricidad. A través de esta Estrategia Nacional de Energía se pretende que México pueda alcanzar altos niveles de crecimiento económico y que toda la población, en particular quienes menos tienen, pueda mejorar su calidad de vida. La complejidad del reto aumenta al considerar que dicho crecimiento deberá ser más respetuoso con el medio ambiente, hasta el punto de hacer posible la disminución de las emisiones de gases efecto invernadero.

También se ha aprobado en México la *Prospectiva de Energías Renovables 2012-2026*, en cumplimiento de lo dispuesto en el art.17 del Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el financiamiento de la transición energética –Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2009–, establece que la Secretaría de la Energía elaborará anualmente una prospectiva de energías renovables en la que se analizará la penetración de las energías renovables en el país.

6. PRINCIPALES NOVEDADES ORGANIZATIVAS

Entre los cambios organizativos que se han producido en los países iberoamericanos, además de los ya reseñados en materia energética –consecuencia de la implementación de la reforma energética en México–, podemos destacar la creación de la Comisión denominada Red de Eficiencia Energética en Bolivia o la creación del ejército de simulación de emergencia energética en Chile. A la primera se refiere la *Resolución del Ministerio de Hidrocarburos y Energía nº 341-13, de 16 de diciembre de 2013*, la cual viene a desarrollar la *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir bien, nº 300 de 15 de octubre de 2012*. Dicha Comisión tiene por objeto implementar tecnologías y prácticas que garanticen la mayor eficiencia en la producción y uso racional de la energía. La Red está destinada a articular la política nacional de eficiencia energética, la cual contribuirá a la formulación del Plan Estratégico de Ahorro y Eficiencia Energética, así como, al desarrollo de normativas, programas y proyectos en la materia.

La importancia de mantener la seguridad del suministro energético, haciendo frente a situaciones de crisis, ha llevado a Chile a encomendar la creación de un "ejército de simulación de emergencia energética entre entidades públicas con sistema SIGEN". El Ministerio de Energía de Chile tiene entre sus funciones velar por la seguridad del suministro energético. Para ello se han elaborado protocolos de comunicación con las empresas y entidades del sector. Para verificar si dichos protocolos son efectivos, se ha firmado un Convenio de prestación de servicios con la Academia de Guerra del Ejército de Chile mediante el cual se le encomienda crear el citado ejército (Decreto nº 373, de 4 de septiembre de 2013). Este convenio de colaboración tiene por objeto

velar por la seguridad del suministro energético, en especial ante situaciones de crisis como la acontecida con el terremoto de 27 de febrero de 2010 en dicho país.

En materia organizativa destaca también la creación en Uruguay del Observatorio Ambiental Nacional (OAN), de la República Oriental de Uruguay. La OAN se crea en el ámbito de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Su cometido será la centralización y actualización de la información nacional del estado del ambiente y remisión al poder ejecutivo para su aprobación de los indicadores e índices nacionales. Esos indicadores e índices se establecerán reglamentariamente y contemplarán criterios tales como: la evolución y tendencias del estado del ambiente, cobertura de todo el territorio nacional (terrestre y marino); incidencia de afecciones al ambiente sobre la salud de la población, accesibilidad al agua y al saneamiento; seguimiento de los ecosistemas naturales, etc.

7. INTERVENCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS EN LATINOAMÉRICA

En este apartado queremos señalar dos grandes obras públicas realizadas recientemente en Brasil y México que han sido muy cuestionadas, e incluso judicializadas, por los enormes daños ambientales y sociales que su ejecución está provocando en ambos países.

A) La suspensión de la construcción de la represa Belo Monte en Brasil

En el año 2010 el gobierno de Brasil aprobó la construcción de una gigantesca represa en la Amazonía. Así, junto a la de Tres Gargantas en China e Itaipú en la frontera de Brasil y Paraguay, la de Belo Monte pretendía ser la tercera hidroeléctrica mayor del mundo. Sin embargo, el proyecto fue cuestionado desde el principio por varios motivos: a) suponía un ataque directo a la biodiversidad de la zona; b) afectaba a la sobrevivencia de la población en un trecho de 100 km del río Xingú que tenía que ser desviado; c) la evaluación de impacto ambiental planteaba algunos problemas legales. Aún así, la Agencia Federal de Medio Ambiente de Brasil (IBAMA) otorgó el 1 de junio de 2011 la licencia a Norte Energía para la instalación del proyecto Belo Monte y se inició su construcción.

No obstante, ante la inminencia de daños irreparables por las obras, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y organizaciones de la sociedad civil de Brasil solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) medidas de protección en favor de las comunidades afectadas. Ante lo que la CIDH otorgó el 1 de abril de 2011 medidas cautelares ordenando la suspensión inmediata de la construcción, medidas que fueron desatendidas por el gobierno hasta que el 13 de agosto de 2012, la sala quinta del Tribunal Regional Federal de Brasil (TRF1) confirmó la medida de la CIDH ordenando la suspensión inmediata de las obras bajo pena de multa al consorcio constructor. El tribunal argumentó que la autorización del proyecto por parte del Congreso brasileño en 2005 era ilegal porque los pueblos indígenas afectados no fueron apropiadamente consultados, de conformidad con la

Constitución brasileña y el Convenio 169 de la OIT, del cual Brasil es signatario, y porque no se hizo una evaluación independiente de los impactos ambientales.

Sin embargo, sólo unas semanas después, el Presidente de la Corte Suprema de Brasil revocó el mandato de suspensión, autorizando la reanudación inmediata de las obras que han estado ejecutándose hasta octubre de 2013, fecha en la que se ha producido el último pronunciamiento judicial de este conflicto ambiental, que ha ordenado la paralización inmediata de la polémica represa de Belo Monte en Amazonas hasta que la misma cumpla con todos los requisitos legales.

B) Instalación de parques eólicos en México

Otro avance medioambiental a destacar es la puesta en funcionamiento de proyectos de energía eólica en México. El desarrollo de proyectos de energía renovable, como los parques eólicos, son esenciales para lograr la transición energética baja en carbono necesaria para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, los parques eólicos que se están instalando en los últimos años en el Istmo de Tehuantepec (Estado de Oaxaca, México) están siendo muy cuestionados por las negativas consecuencias sociales y ambientales que están generando al no tener en cuenta los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas que habitan la zona (Zapotecos y Jijots).

En efecto, con el apoyo de recursos financieros internacionales, incluyendo los generados por el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) establecido en el Protocolo de Kioto, el Estado mexicano ha autorizado al menos catorce proyectos eólicos para desarrollarse en Oaxaca, uno de los estados más pobres y donde el 34% de la población es de origen indígena, y ello, sin haberse definido las reglas y mecanismos para su desarrollo, dejando a las empresas privadas negociar directamente con las comunidades, que se encuentran en una posición de desventaja y vulnerabilidad ante la falta de información sobre los potenciales impactos ambientales como la imposibilidad de cultivar la tierra, actividad tradicional de la región; la ausencia de consentimiento de los pueblos indígenas en la concesión de los permisos administrativos necesarios para construir y operar los parques eólicos, tal y como establece el derecho internacional, al que México está obligado; la inexistencia de falta de un plan de desarrollo ambiental y social integral, por lo que estos proyectos sólo benefician a un sector pequeño de la población, mayormente inversionistas y empresas que compran la energía; y la necesidad de estudios que identifique, prevengan y mitiguen los daños ambientales de estos proyectos, pues el quemado de extensas zonas de pastizales (lo que genera importantes emisiones de gases de efecto invernadero), la tala de manglares y el impacto a las aves por tratarse de zona migratoria, son ejemplos de los impactos ambientales que la instalación de estos parques eólicos provocan y que debieran ser atendidos.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES

VIII

Legislación básica de medio ambiente

Luis Ortega Álvarez
Rubén Serrano Lozano

Sumario.–1. Introducción.–2. Legislación básica de medio ambiente.–*A) La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.–B) La Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.–C) La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.*–3. La excepcionalidad de las normas reglamentarias como ámbito de lo básico: ejemplos en el año 2013.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el artículo 149.1.23 de nuestra C.E. establece que el "Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, en las que se ha podido observar el carácter evolutivo de su jurisprudencia[1]. Recuérdese que, inicialmente, el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 62/1982 y 69/1982, aplicaba (en la materia ambiental) el mismo esquema general de bases estatales más desarrollo autonómico[2]. Posteriormente, en su Sentencia 149/1991, cambió

1. En este sentido, véase JARIA I MANZANO, J. "Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente" en *REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL* Vol. IV Núm. 2 (2014), pág. 14
2. Vid. RODRIGUEZ A., "Medio ambiente, espacios naturales y meteorología" en *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias* (Dir. Francisco BALAGUER CALLEJÓN). Ed. INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SEVILLA. 2007. Pág. 644 y 645.

su concepción[3], entendiendo que el Estado podía agotar toda la materia ambiental sin dejar ningún espacio normativo a las Comunidades Autónomas hasta que en el año 1995, en su Sentencia 102/1995, matizó, con gran acierto[4], que: "el deber estatal de dejar un margen de 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 con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido".

En definitiva, la normativa estatal será una normativa completa con carácter de establecimiento de estándares mínimos de protección, que deben ser respetados, no modificados por las Comunidades Autónomas que, en todo caso, podrán, eso sí, establecer niveles de protección más elevados.

Conviene también recordar que las normas reglamentarias y la actuación administrativa también podían formar parte del ámbito de la legislación básica, aunque con carácter excepcional, pues, tal y como señaló la STC 102/1995: "resultan admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– los procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE) siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas".

En aras a la confirmación del carácter evolutivo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no podemos dejar de señalar que en la STC 69/2013, de 14 de marzo de 2013[5], en uno de sus aspectos se aparta del precedente establecido en la STC 102/1995, y a diferencia de dicho precedente, pues, actualmente, considera que constituye una norma básica medioambiental la prohibición relativa a los procedimientos para la captura o muerte de animales y modos de transporte prohibidos regulados por el artículo 62.3 a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad (dicho artículo se remite a su Anexo VII). En este sentido, en el Fundamento Jurídico 6 puede leerse:

> "En la STC 102/1995, FJ 26, nos pronunciamos sobre una prohibición similar, contenida en el art. 34 a) de la Ley 4/1989, determinando que no ofrece duda alguna su función protectora de la fauna silvestre, como elemento del medio ambiente.

3. Como ya advertimos en Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006. Pág. 162. Consideraba el Tribunal Constitucional que: "el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que debía ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que ese «estándar» proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)".
4. Así lo manifestamos en *Ibídem* nota anterior.
5. BOE Nº 86, de 10 de Abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León en relación con diversos preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad. Competencias sobre medio ambiente.

Ahora bien, la remisión al anexo VII, en el que se especifican los procedimientos para la captura o muerte de animales y modos de transporte que quedan prohibidos, guarda estrecha relación con el art. 3.1 y el anexo III del Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección. La STC 102/1995 descartó la consideración de éstos como norma básica, afirmando que la relación de tales procedimientos tiene una finalidad tuitiva evidente, y que «no cabe negar tampoco que la protección del medio ambiente, incidiendo transversalmente en la caza y la pesca resulta prevalente en principio», si bien entendió que «lo realmente básico materialmente, por su contenido genérico y mínimo, es tan sólo el precepto legal, preciso y esquemático, no el reglamentario, que por su casuismo se sale del marco de la protección de la fauna para invadir el campo de la caza» (FJ 30).

En este punto hemos de apartarnos del precedente citado. Las prohibiciones contenidas en el anexo VII de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad revisten las características propias de la legislación básica de protección del medio ambiente, estando el Estado constitucionalmente habilitado para imponerlas, ex art. 149.1.23 CE. Según ha quedado expuesto (…) al determinar nuestro canon de enjuiciamiento, la doctrina de este Tribunal ha considerado que lo básico cumple, en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5). Hemos entendido también que no es lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, o no, sino su propia finalidad tuitiva (STC 102/1995, FJ 9). Y hemos admitido asimismo que la afectación transversal de la normativa básica de protección del medio ambiente se pueda traducir en la imposición de límites a las actividades sectoriales, como la caza o la pesca, en razón a la apreciable repercusión negativa que ésta pueda tener sobre la finalidad tuitiva [STC 101/2005, FJ 5 c)].

El anexo VII de la Ley, al que se remite el precepto impugnado, responde a esta triple consideración. Sin duda, contiene prohibiciones que delimitan negativamente la competencia exclusiva autonómica en materia de caza y pesca, pero que están justificadas por la repercusión negativa que la utilización de ciertos métodos de captura masivos o no selectivos pueden tener en la protección de la fauna silvestre. No vacía de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma, cuya regulación puede incidir sobre los restantes métodos de captura, bien admitiéndolos en ejercicio de su competencia en materia de caza y pesca, bien estableciendo nuevas prohibiciones o limitaciones para reforzar la acción protectora de la norma básica estatal, que en este caso opera como norma de mínimos. Y, no siendo lo detallado o concreto el elemento primero y esencial para calificar esta regulación como básica, sino su finalidad tuitiva, ésta queda patente si se tiene en cuenta que la utilización de tales métodos masivos o no selectivos puede provocar la desaparición de la especie susceptible de aprehensión a nivel local, contrariando el principio de conservación recogido en el art. 62.2 de la Ley o, incluso, por su propia naturaleza no selectiva, puede afectar a las especies protegidas cuya caza está tajantemente prohibida [arts. 54.1 b) y 62.1 de la Ley], siendo por ello también manifestación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a las especies silvestres [art. 2 g)].(…)

> En suma, las medidas de protección de la fauna silvestre, aunque adopten distinto grado de intensidad según se trate de especies comunes o protegidas, son una clara manifestación de la protección del medio ambiente, al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico, que es manifestación del «interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extinguible» (ATC 56/2010, de 19 de mayo, FJ 4). Por este motivo, deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca, actividades que resultan legítimas sólo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto a las exigencias medioambientales, sin comprometer o poner en riesgo las medidas de conservación de la fauna silvestre, (…)"

De otro lado, importa señalar que el Fundamento Jurídico 1 de la STC 69/2013 recuerda que la doctrina de este Tribunal en lo que concierne a la legislación básica se traduce en la necesaria concurrencia de ciertos requisitos de orden formal y de orden material. De este modo, sostiene, primero, que "no cabe duda de que la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad cumple los requisitos de orden formal, al proclamar en su disposición final segunda su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.23 CE". Y, segundo, respecto a los requisitos de orden material se remite a lo manifestado en la STC 101/2005, de 20 de abril (FJ 5) en cuanto a los criterios específicos que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito material, que reproduce del siguiente modo:

> "El primero de estos criterios se concreta en que "en materia de medio ambiente 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, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D) in fine] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" (STC 102/1995, FJ 8).
>
> El segundo criterio consiste en "que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho" (STC 102/1995, FJ 9).
>
> El tercer criterio a tener en cuenta … es el relativo al alcance de la "afectación transversal" que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras).

> Conviene que nos detengamos en este punto y fijemos que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener …. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 CE".

A mayor abundamiento, en el Fundamento Jurídico 3 de la STC 69/2013, reitera que no es distinta la solución cuando se trata de las competencias que la Comunidad Autónoma ha asumido como exclusivas en su Estatuto de Autonomía (tal y como determinara en la STC 31/2010, de 28 de junio), en cuyo F.J. 59 declaró que ello "no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida". Concretamente, en lo que a nosotros interesa, señala:

> "Específicamente, en el ámbito material de la protección del medio ambiente, como ya ha quedado expuesto, este Tribunal ha admitido expresamente que la legislación básica puede afectar no sólo a las normas de desarrollo legislativo en la propia materia, sino también a las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, como la caza o la pesca fluvial, aún si han sido estatutariamente asumidas como exclusivas, sin que el obligado respeto de la legislación medioambiental del Estado impida el diseño y ejecución de una política autonómica propia en materia de caza y de protección de aquellos ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 2)".

2. LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE

Las principales manifestaciones de legislación básica de medio ambiente que han tenido lugar en el año 2013 han sido:

A) La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, Jueves 30 de mayo de 2013).

B) La Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (BOE, Miércoles 12 de junio de 2013).

C) La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. (BOE, Miércoles 11 de diciembre de 2013)

Nos detenemos en el análisis de los principales aspectos de cada una de ellas.

A) La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Para la promulgación de esta Ley son varios los títulos competenciales a los que recurre el legislador estatal (como veremos), ahora bien, puede observarse que los principales títulos competenciales que fundamentan la misma son el artículo 149.1.23ª C.E y el artículo 149.1.1ª C.E, tal y como reconoce en el Preámbulo y en la Disposición final segunda de la misma.

En el Preámbulo pone de relieve que la reforma se produce respetando el "complejo" reparto competencial sobre el litoral, y además, sostiene que lo hace de conformidad con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, señaladamente (entre otras) en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio. Asimismo, expresa que: "el Estado asume la función de garante de la protección y defensa del demanio marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 de la Constitución. Y dispone de dos títulos competenciales generales para dictar esta norma, a saber, el relativo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.ª), así como el que le atribuye la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª)".

Por su parte, en la Disposición final segunda sostiene que: "Esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1.ª y en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución que atribuyen al Estado competencias en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente".

Por consiguiente, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional en lo que concierne a la legislación básica (expuesta anteriormente con ocasión de la STC 69/2013) que, recordemos, se traduce en la necesaria concurrencia de ciertos requisitos de orden formal y de orden material, hemos de concluir (parafraseando el F.J. 1 de la STC 69/2013) que "no cabe duda de que la Ley (en este caso 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) cumple los requisitos de orden formal, al proclamar en su disposición final segunda su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.23 CE".

A buen seguro, mayor problemática va a plantear el análisis de los requisitos de orden material de la legislación básica, *id est*:

1) Si cumple con el deber estatal de dejar un margen al desarrollo por la normativa autonómica.

2) Si se trata de una ordenación mediante mínimos (que ha de respetarse en todo caso), pero, que permite que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.

3) Que la afectación transversal del título competencial del Estado (art. 149.1.23 CE) si bien puede afectar no sólo a las normas de desarrollo legislativo en la propia materia sino también a otras competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas (aun si han sido estatutariamente asumidas como exclusivas) que el obligado respeto de la legislación medioambiental del Estado no impida el diseño y ejecución de una política autonómica propia en esas otras materias.

Sobre este último aspecto, de manera muy atinada, LOZANO CUTANDA, ha señalado que "hay varios textos autonómicos que contienen prescripciones urbanísticas o de ordenación del territorio dirigidas a limitar los desarrollos urbanísticos en la costa (como es el caso del Decreto-Ley andaluz 5/2012, de 27 de noviembre, que dispone la aprobación de un "Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía", o de la reciente Ley 1/2013, de 25 de abril, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias), cuya aplicación puede incidir y, en ocasiones, entrar en conflicto con las previsiones contenidas en esta Ley[6]".

De hecho, el debate está latente por cuanto el Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite 4 recursos de inconstitucionalidad, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Andalucía[7], el Gobierno de Canarias[8], por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista[9], y, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias[10].

---

6. *Vid.* LOZANO CUTANDA, B., "Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas", en *Diario la Ley, nº 8096, Sección Documento on-line,* 3 Jun.2013, Editorial La Ley. Pág. 2.
7. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de octubre de 2013, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4906-2013, promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra el artículo primero, apartados 2, 11, 12, 18 y 38, y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE, Nº 250, Viernes 18 de octubre de 2013).
8. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de octubre de 2013l, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 5009-2013, promovido por el Gobierno de Canarias, contra el artículo 1, apartados 2, 8, 12, 16, 38 y 40, las disposiciones adicionales 4.ª, 7.ª, 8.ª y 9.ª, la disposición transitoria primera, la disposición final segunda y el anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE, Nº 250, Viernes 18 de octubre de 2013).
9. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de octubre de 2013, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 5012-2013, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra el artículo 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41; el artículo 2; las disposiciones adicionales 2.ª, 4.ª1, 5.ª, 6.ª, 7.ª y 9.ª; disposición transitoria 1.ª y el anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE, Nº 250, Viernes 18 de octubre de 2013).
10. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de octubre de 2013, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 5020-2013, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra el artículo primero, apartados ocho, subapartado 3; treinta y nueve,

Hemos de recordar que (a juicio del Tribunal Constitucional) el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente es su propia finalidad tuitiva (STC 102/1995, FJ 9), y que la afectación transversal de la normativa básica de protección del medio ambiente se puede traducir en la imposición de límites a las actividades sectoriales, "como la caza o la pesca, en razón a la apreciable repercusión negativa que ésta pueda tener sobre la finalidad tuitiva" [STC 101/2005, FJ 5 c)] o, incluso, (por qué no) la ordenación del territorio.

En relación a otros títulos competenciales invocados por la Ley 2/2013, debe notarse que esta Ley también modifica el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante[11], y lo hace al amparo de las competencias que corresponden al Estado en materia de puertos de interés general y de hacienda general, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1, cláusulas 20.ª y 14.ª de la Constitución[12].

Igualmente, con arreglo a la competencia atribuida al Estado en materia de hacienda general por el artículo 149.1.14.ª de la Constitución se dicta "el apartado dieciséis del artículo primero, en cuanto incorpora un segundo párrafo, relativo al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al apartado 1 del artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, el apartado veintiocho, en cuanto añade un nuevo Capítulo II relativo a contribuciones especiales, así como el apartado cuarenta y tres del artículo primero[13]".

Asimismo, al amparo de la competencia estatal e materia de legislación civil acude al artículo 149.1.8ª de la Constitución española para dictar el apartado Seis y Siete del artículo primero y la disposición adicional quinta.

De otro lado, constituyen legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, en virtud de la competencia estatal señalada en el artículo 149.1.18ª CE los siguientes preceptos:

---

subapartado 5; cuarenta, subapartado 3; y cuarenta y uno de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE, Nº 250, Viernes 18 de octubre de 2013).

11. Véase su Disposición final primera, que establece: *"Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Uno. Se modifica el a*rtículo 181, letra e), que queda redactado en los siguientes términos:
«e) Cuando el titular de la concesión o autorización sea un club náutico u otro deportivo sin fines lucrativos: 30 por ciento de la cuota correspondiente a la tasa asociada a los espacios terrestres, los de agua y a las obras e instalaciones, destinados exclusivamente a la realización de actividades náuticas, a cuyo efecto deberá incluirse en el título de otorgamiento un plano en el que se determine la superficie, obras e instalaciones dedicadas a dicha finalidad. En el caso de que disponga de atraques otorgados en concesión o autorización, al menos un 80 por ciento de los mismos deberán estar destinados a embarcaciones con eslora inferior a doce metros para poder aplicarse esta bonificación.»
Dos. Se modifica el artículo 212.2 que queda redactado como sigue:
«2. Los sustitutos designados en este precepto están solidariamente obligados al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales derivadas de la obligación tributaria, pudiendo la Autoridad Portuaria dirigirse indistintamente a cualquiera de ellos.»".
12. Véase el párrafo quinto de la Disposición final segunda de la Ley 2/2013.
13. *Cfr.* Párrafo cuarto de la Disposición final segunda de la Ley 2/2013.

> "Los apartados cinco, dieciséis, en relación a la determinación del plazo concesional, y en cuanto incorpora un nuevo apartado cuatro sobre usos permitidos en la zona de servicio portuario de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco, veintisiete, treinta y nueve, cuarenta, cuarenta y dos del artículo primero; el artículo segundo y la disposición transitoria cuarta[14]"

Teniendo presente lo anterior, podemos, entonces, identificar (por exclusión) los preceptos que son legislación básica de medio ambiente que son:

– Artículo primero, apartados uno, dos, tres, cuatro, cinco, ocho, nueve, diez, once, doce, trece, catorce, quince, dieciocho, diecinueve, veintiséis, veintinueve, treinta, treinta y uno, treinta y dos, treinta y tres, treinta y cuatro, treinta y cinco, treinta y seis, treinta y siete, treinta y ocho y cuarenta y uno.

– Disposición adicional primera, segunda, tercera, cuarta, sexta, séptima, octava y novena.

– Disposición transitoria primera, segunda, tercera y quinta.

Centrándonos, pues, estrictamente en el contenido que la Ley 2/2013 atribuye el carácter de legislación básica de medio ambiente, vamos a señalar las modificaciones y novedades que estimamos más relevantes, como son:

a) Las modificaciones que afectan a la delimitación del dominio público marítimo terrestre, excluyéndose del dominio público todos los terrenos inundados de forma artificial como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que se pruebe que antes de la inundación no fueran dominio público[15]. De este modo, como muy bien ha señalado LOZANO CUTANDA "quedan fuera del dominio público marítimo-terrestre las marismas, salinas marítimas o zona de acuicultura inundadas artificialmente y que antes de la inundación fuera de propiedad privada[16]".

b) La posibilidad de que la Administración del Estado pueda declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal, remitiéndose a lo que se establezca reglamentariamente (de acuerdo con criterios técnicos) siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales. La declaración de situación de regresión grave se hará por Orden Ministerial, previo informe de la Comunidad Autónoma correspondiente y se publicará en el Boletín Oficial del Estado, así como en la sede electrónica del Mi-

14. *Cfr.* Párrafo tercero de la Disposición final segunda de la Ley 2/2013.
15. Así lo expresa el apartado 2 del Artículo primero de la Ley 2/2013: "Se modifica el artículo 3 que queda redactado del siguiente modo: (…)
(…) no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público".
16. LOZANO CUTANDA, B., "Ley 2/2013, de 29 de mayo, …" cit. Pág. 3.

nisterio. En los terrenos declarados en situación de regresión grave no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Asimismo, la Administración del Estado podrá realizar actuaciones de protección, conservación o restauración, incluso, podrá imponer contribuciones especiales. No obstante, si las circunstancias que motivaron la declaración de situación de regresión grave desaparecieran, se podrá revocar tal declaración por Orden Ministerial, cesando todos sus efectos[17].

c) El uso de las playas, que se remite a que reglamentariamente[18] se desarrolle el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza, *id est*, según se trate de tramos naturales de las playas, o se trate de tramos urbanos de las playas. Debe advertirse que en la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine.

   Respecto al régimen de ocupación y uso de los tramos naturales de las playas se prevé dotarles de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Respecto a los tramos urbanos de las playas dispone que se regulará su ocupación y uso de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común. Asimismo, prevé que en los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. En todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa[19].

d) El régimen jurídico de las urbanizaciones marítimo-terrestres, que son definidas como "los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados".

   Se dispone que tales urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescrip-

17. Cfr. Apartado nueve del Artículo primero de la Ley 2/2013 que añade un nuevo artículo 13 ter a la Ley de Costas.
18. Respecto al desarrollo reglamentario, la Disposición final tercera de la Ley 2/2013 establece que "En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará la revisión del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y dictará las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley". (La ley entró en vigor el día siguiente de su publicación en el BOE).
19. *Vid*. Apartado doce del Artículo primero de la Ley 2/2013 por el que se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33 de la Ley de Costas.

ciones existentes en materia de dominio público marítimo-terrestre. Dicho instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente.

Además, establece que cuando se realicen obras para la construcción de los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que den lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se hagan sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la servidumbre de protección tendrá como consecuencia que el terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado, ni tampoco lo harán los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado.

Igualmente, reconoce que los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas, y lo configura como un derecho vinculado a la propiedad de la vivienda y solo serán transmisible junto a ella[20].

e) El deslinde de determinados los paseos marítimos, para los que se establece que la línea exterior de los paseos marítimos (construidos por la Administración General del Estado o por otras administraciones públicas con la autorización de aquella, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la entrada en vigor de la presente Ley), se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. La Administración General del Estado podrá desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

   Ahora bien, no se considerarán paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes[21].

f) La previsión de que en el en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, de una parte, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente proceda a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica, en la que se indicarán los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos. Y de otra parte, que en idéntico

20. *Cfr.* Apartado Cuarenta y uno del Artículo primero de la Ley 2/2013 que introduce una nueva disposición adicional décima en la Ley de Costas.
21. *Vid.* Disposición adicional tercera de la Ley 2/2013.

plazo, las Comunidades Autónomas a las que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre, presenten al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para su aprobación, un Plan de adaptación de dichos terrenos y de las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático[22].

Para finalizar, hemos de manifestar que se echa de menos (tal y como sí ocurre en Ley 5/2013) la previsión de una delegación legislativa realizada al Gobierno para elaborar un texto refundido en la materia[23]. Refundición que estimamos muy conveniente. Sin embargo, sí encomienda al Gobierno la revisión del Reglamento de Costas en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley[24].

B) La Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados

Esta ley tiene por objeto la transposición a nuestro Derecho interno de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)[25]. Como es conocido, la Directiva 2010/75/UE, en "aras de una mayor claridad"[26], procede a la refundición de varias Directivas: la Directiva la Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 82/883/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 92/112/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos; la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; y, por último, la Directiva 2008/1/

22. *Vid.* Disposición adicional octava de la Ley 2/2013.
23. También así lo ha puesto de relieve LOZANO CUTANDA, B., en "Ley 2/2013, de 29 de mayo, …" cit. Pág. 2.
24. Véase la Disposición final tercera, que establece:
"En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará la revisión del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y dictará las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley".
25. DOUE L 334, de 17.12.2010.
26. Literalmente así lo contempla en su Considerando 1.

CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Respecto a esta última, hemos de recordar que derogó a la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de noviembre, relativa a la prevención y control de la contaminación (IPPC), si bien se trató de una codificación, esto es, una versión codificada que unifica en un mismo texto la versión inicial y sus modificaciones.

En España, a nivel estatal, la incorporación de la Directiva de IPPC al Derecho interno se efectuó mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal. Esta ley fue desarrollada por el Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR[27] y de las autorizaciones ambientales integradas, y por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación[28].

La Ley 16/2002, tal y como establece su Disposición final tercera, tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que les reconocen los respectivos Estatutos de Autonomía, han desarrollado la normativa básica de prevención y control integrados de la contaminación, mediante leyes o bien disposiciones reglamentarias.

Pues bien, como decíamos, la Directiva 2010/75/UE ha introducido diversas modificaciones en la legislación de prevención y control integrados de la contaminación, así como en el resto de la legislación europea relativa a actividades industriales. Dichas modificaciones han sido transpuestas a nuestro Derecho interno a través de esta Ley 5/2013[29] y por el *Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.*

27. Se trata del Reglamento (CE) n.º 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo.
28. El Decreto 509/2007, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, ha sido derogado expresamente por la Disposición derogatoria del *Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación* (BOE nº 251, de 19 de Octubre de 2013). Asimismo, deroga el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.
29. Concretamente, la Ley 5/2013, para la transposición de estos cambios, ha procedido a la modificación de los siguientes artículos de la Ley 16/2002, de 1 de julio: 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 32, las disposiciones finales primera y séptima, y los anejos 1, 3, 4 y 5. Igualmente, y al objeto de dar coherencia a otros preceptos de la misma ley, se suprimen el artículo 25, las disposiciones adicionales primera y segunda, las disposiciones transitorias primera y segunda, las disposiciones finales tercera, cuarta y quinta, y el anejo 2; por último, se añaden un nuevo artículo 22 bis y tres nuevas disposiciones transitorias.

Entre las modificaciones o novedades más importantes que introduce la nueva Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, destacamos las siguientes[30]:

a) Modifica, ligeramente, ampliando el actual ámbito de aplicación del anexo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma, sobre todo en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos o las grandes instalaciones de combustión);

b) Simplifica y esclarece la tramitación administrativa relativa a la autorización ambiental integrada, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión;

c) Dispone requisitos mínimos para la inspección y para los informes de cumplimiento;

d) Establece normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas.

De manera coherente a las principales modificaciones o novedades que señalamos de la Directiva 2010/75/UE, corresponde resaltar las propias que introduce la Ley 5/2013 que, podemos resumir en las siguientes:

1. Actualiza el Anejo 1 de la Ley para ampliarlo adecuadamente a las actividades objeto del ámbito de aplicación[31].

2. Como medidas de simplificación en la tramitación administrativa de la Autorización ambiental integrada, destacamos:

   a) Se ha reducido el plazo del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada de diez a nueve meses[32].

   b) Se ha suprimido el deber de renovación de la autorización. Antes, la renovación implicaba que el titular, transcurridos ocho años desde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, debía solicitar su renovación al órgano competente con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de ese plazo. Así se garantizaba la adecuación de las condiciones de la autorización al paso del tiempo. Ahora es el órgano ambiental competente,

30. Para mayor información remitimos a PERNAS GARCÍA, J.J., "La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación" en *Actualidad Jurídica Ambiental, 13 de junio de 2013*.
31. Véase el Apartado siete del Artículo Primero de la Ley 5/2013 que dispone que: "El artículo 9 queda redactado de la siguiente manera:
«Artículo 9. Instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada.
32. *Vid*. el Apartado quince del Artículo Primero de la Ley 5/2013 que establece que: "Se modifica el artículo 21 que pasa a tener la siguiente redacción:
«Artículo 21. Resolución.
1. El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de nueve meses.
2. Transcurrido el plazo máximo de nueve meses sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada.»".

mediante un procedimiento simplificado, quien garantiza la adecuación de la autorización[33].

c) Respecto a la modificación de una instalación sometida a la autorización ambiental integrada se establece la distinción entre "modificación sustancial" y "modificación no sustancial". Tratándose de una "modificación no sustancial" se somete a una comunicación al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, indicando razonadamente porqué considera que se trata de una modificación no sustancial. Lo relevante es que el titular podrá llevar a cabo la modificación siempre que el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada no manifieste lo contrario en el plazo de un mes. Ahora bien, tratándose de una "modificación sustancial" el titular no podrá llevarla a cabo hasta que la autorización ambiental integrada no sea modificada (por el procedimiento simplificado, establecido reglamentariamente)[34].

3. Como medidas relativas a la protección del suelo y de las aguas subterráneas se incorpora, entre la documentación necesaria para solicitar la autorización ambiental integrada, la presentación de un "informe base" como instrumento que permita, en la medida de lo posible, realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el informe y el estado de dicho

---

33. Así se establece en el Apartado veinte del Artículo Primero de la Ley 5/2013 por el que se modifica el artículo 26, que pasa a ser el artículo 25, quedando con el siguiente tenor literal (destacamos los apartados 1,4 y 5):
"Artículo 25. Revisión de la autorización ambiental integrada.
1. A instancia del órgano competente, el titular presentará toda la información referida en el artículo 12 que sea necesaria para la revisión de las condiciones de la autorización. En su caso, se incluirán los resultados del control de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las mejores técnicas disponibles descritas en las conclusiones relativas a las MTD aplicables y con los niveles de emisión asociados a ellas.
(…)
4. En cualquier caso, la autorización ambiental integrada será revisada de oficio cuando:
   a) La contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos.
   b) Resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles.
   c) La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.
   d) El organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que inicie el procedimiento de revisión en un plazo máximo de veinte días.
   e) Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación o sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo 22.3.
5. La revisión de la autorización ambiental integrada no dará derecho a indemnización y se tramitará por el procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente. (…)".

34. Véase el Apartado ocho del Artículo Primero de la Ley 5/2013 por el que se da una nueva redacción al artículo 10 de la Ley 16/2002.

emplazamiento tras el cese definitivo de actividades, a fin de determinar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.

El "informe base" deberá contener, como mínimo, la información relativa a los datos sobre la utilización actual y, si estuviera disponible, la relativa a los usos previos del terreno; asimismo, se incluirán los datos que reflejen el estado del suelo y de las aguas subterráneas respecto de las sustancias peligrosas relevantes, las cuales comprenderán, al menos, las que vayan a ser utilizadas, producidas o emitidas por la instalación de que se trate[35].

4. Respecto al cierre, se establece que el órgano competente establecerá las condiciones de la autorización ambiental integrada para, tras el cese definitivo de las actividades, asegurar que el cumplimiento de una serie de obligaciones a cargo de su titular, por ejemplo:

   a) El titular evaluará el estado del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas por las sustancias peligrosas relevantes utilizadas, producidas o emitidas por la instalación de que se trate, y comunicará al órgano competente los resultados de dicha evaluación.

   b) En el caso de que la evaluación determine que la instalación ha causado una contaminación significativa del suelo o las aguas subterráneas con respecto al estado establecido en el informe base, el titular tomará las medidas adecuadas para hacer frente a dicha contaminación con objeto de restablecer el emplazamiento de la instalación a aquel estado.

---

35. *Cfr.* el Apartado diez del Artículo Primero de la Ley 5/2013 por el que se modifica el apartado 1 del artículo 12 de la Ley 16/2002 que queda redactado como sigue:
"1. La solicitud de la autorización ambiental integrada contendrá, al menos, la siguiente documentación, sin perjuicio de lo que a estos efectos determinen las Comunidades Autónomas:
(…)
f) Cuando la actividad implique el uso, producción o emisión de sustancias peligrosas relevantes, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y la contaminación de las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación, se requerirá un informe base antes de comenzar la explotación de la instalación o antes de la actualización de la autorización.
Este informe contendrá la información necesaria para determinar el estado del suelo y las aguas subterráneas, a fin de hacer la comparación cuantitativa con el estado tras el cese definitivo de las actividades, previsto en el artículo 22 bis además del contenido mínimo siguiente:
1.º Información sobre el uso actual y, si estuviera disponible, sobre los usos anteriores del emplazamiento.
2.º Si estuviesen disponibles, los análisis de riesgos y los informes existentes regulados en la legislación sobre suelos contaminados en relación con las medidas realizadas en el suelo y las aguas subterráneas que reflejen el estado en el momento de la redacción del informe o, como alternativa, nuevas medidas realizadas en el suelo y las aguas subterráneas que guarden relación con la posibilidad de una contaminación del suelo y las aguas subterráneas por aquellas sustancias peligrosas que vayan a ser utilizadas, producidas o emitidas por la instalación de que se trate.
Cuando una información elaborada con arreglo a otra legislación nacional, autonómica o de la Unión Europea cumpla los requisitos establecidos en este apartado, dicha información podrá incluirse en el informe base que se haya presentado, o anexarse al mismo."

c) Cuando la contaminación del suelo y las aguas subterráneas del emplazamiento cree un riesgo significativo para la salud humana o para el medio ambiente debido a las actividades llevadas a cabo por el titular antes de que la autorización para la instalación se haya actualizado, y teniendo en cuenta las condiciones del emplazamiento de la instalación descritas en la primera solicitud de la autorización ambiental integrada, el titular adoptará las medidas necesarias destinadas a retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas relevantes para que, teniendo en cuenta su uso actual o futuro aprobado, el emplazamiento ya no cree dicho riesgo[36].

Resta añadir que la Ley 5/2013, de 11 de junio, en su Artículo segundo modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Concretamente, la modificación se ciñe al apartado 8 de su artículo 27, disponiendo que:

> "8. Las autorizaciones previstas en este artículo se concederán por un plazo máximo de 8 años, pasado el cual se renovarán automáticamente por períodos sucesivos, con excepción de las autorizaciones otorgadas a las instalaciones a las que resulte de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyo plazo de vigencia coincidirá con el de la autorización ambiental integrada. Todas las autorizaciones se inscribirán por la Comunidad Autónoma en el registro de producción y gestión de residuos."

Este precepto, a tenor de lo dispuesto en la Disposición final primera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución[37].

---

36. *Cfr.* Apartado diecisiete del Artículo Primero de la Ley 5/2013 por el que se incluye un nuevo artículo 22 bis en la Ley 16/2002, relativo al cierre de la instalación.
37. La Disposición final segunda de la Ley 22/2011 establece:
"1. Esta Ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, con excepción de los siguientes artículos:
    a) Los artículos 12.5, 14.3, la disposición transitoria segunda y la disposición transitoria tercera, tienen el carácter de legislación sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1.18ª, de la Constitución.
    b) Los artículos 12.3.b), 26 y 46 apartados 2.j), 3.g) y 3.h), en lo que respecta al traslado de residuos desde o hacia países terceros no miembros de la Unión Europea, tienen el carácter de legislación sobre comercio exterior, competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.10.ª de la Constitución.
    c) Los artículos 17.7, 20.4. b) y c), 23.2, 32.5.d), se dictan al amparo del artículo 149.1.11.ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases de la ordenación de los seguros.
    d) Los artículos 33.2, inciso final y el 34.3 en lo que se refiere a la inscripción de notas marginales en el Registro de la Propiedad, se dictan al amparo del artículo 149.1.8ª que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ordenación de los registros públicos.

    2. No tienen carácter básico los artículos 35.2 y 49.2, que serán de aplicación a la Administración General del Estado".

Por último, nos parece muy pertinente la delegación legislativa realizada al Gobierno para elaborar un texto refundido en materia de prevención y control integrados de la contaminación, el que se integren la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, y las disposiciones en materia de emisiones industriales contenidas en normas con rango de ley[38].

C) La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

Esta ley regula en un único texto el régimen jurídico de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, de manera que unifica en una sola norma el contenido de las dos disposiciones que regulaban la materia hasta su entrada en vigor, como es sabido, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y 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 y las modificaciones posteriores al citado texto refundido. Disposiciones que deroga, por cierto, con una peculiar técnica derogatoria que resulta de la lectura conjunta del apartado 2 de su Disposición derogatoria[39] y de la Disposición final décima[40], por cuanto, respecto a la Administración General del Estado la derogación y entrada en vigor de esta Ley se produce al día siguiente de su publicación en el BOE, pero, sin embargo, para las Comunidades Autónomas se prevé que se produzca, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley, salvo que las Comunidades Autónomas aprueben nuevos textos normativos adaptados a esta ley antes de que concluya dicho plazo, en cuyo caso la derogación se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor.

No obstante, pese a que, efectivamente, unifica en una misma norma el régimen jurídico de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, contempla numerosas e importantes novedades respecto a sus normas antecesoras. Dichas novedades serán las que centren nuestra atención, y son las siguientes:

a) Se ha tratado de asimilar la terminología de la evaluación ambiental estratégica con la empleada en la evaluación de impacto ambiental de proyectos más antigua y consolidada en nuestro ordenamiento jurídico.

   De esta manera, el "informe de sostenibilidad ambiental" que regulaba la Ley 9/2006, pasa ahora a denominarse "estudio ambiental estratégico". Igualmente,

38. *Vid.* Disposición final segunda de la Ley 5/2013.
39. Que establece que: " La derogación de las normas previstas en el apartado anterior, en su condición de normativa básica y respecto de las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a esta ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor".
40. Según reza la misma: "La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». (BOE nº 296, de 11 de diciembre de 2013).

"la memoria ambiental" pasa a ser, en virtud de esta ley, "la declaración ambiental estratégica". Así se guarda cierta semejanza, respectivamente, con "estudio de impacto ambiental" y la "declaración de impacto ambiental"[41].

b) Las consecuencias previstas ante la falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico, de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, son que, en ningún caso, podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable[42].

c) Se han diseñado dos procedimientos tanto para la evaluación ambiental estratégica –de planes y programas– (EAE, en adelante) como para la de impacto ambiental de proyectos (EIA, en adelante), que son: el ordinario y el simplificado. El principal motivo que justifica la existencia de dichos procedimientos es que en las Directivas comunitarias se obliga a realizar una evaluación ambiental con carácter previo de todo plan, programa o proyecto "que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente".

En cuanto al procedimiento ordinario de EIA, éste se aplica a los proyectos enumerados en el anexo I[43], incluyendo algunas novedades, entre las que cabe destacar:

1) Con carácter previo al procedimiento, deben efectuarse una serie de trámites, algunos son obligatorios y otros son de carácter potestativo. Así, pues, como novedad, resulta que "la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental" que, tendrá carácter voluntario para el promotor[44].

   Ahora bien, (una vez que el promotor ha elaborado el estudio de impacto ambiental), el órgano sustantivo debe realizar obligatoriamente, los trámites de información pública y de consultas a las administraciones afectadas y a las personas interesadas[45].

   Interesa resaltar que la ley establece que tendrán carácter preceptivo, el informe del órgano con competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma, el informe del organismo de cuenca, el informe sobre patrimonio cultural y, en su caso, el informe sobre dominio público marítimo terrestre.

2) El procedimiento propiamente dicho se inicia cuando el órgano sustantivo remite al órgano ambiental el expediente completo, que incluye el proyecto, el estudio de impacto ambiental y el resultado de la información pública y de las consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

41. *Cfr.* Artículo 5 de la Ley, dedicado a las definiciones.
42. Véase el artículo 10 de la Ley.
43. *Vid.* Art. 7.1 de la Ley.
44. *Cfr.* Artículo 33.1 y 2 de la Ley.
45. *Idem* nota anterior.

Dicho procedimiento se desarrolla en tres fases: inicio, análisis técnico y declaración de impacto ambiental[46]. De este modo, una vez admitido el expediente y después de su análisis técnico el procedimiento finaliza con la resolución por la que se formula la declaración de impacto ambiental. La declaración de impacto ambiental determinará si procede o no la realización del proyecto a los efectos ambientales y, en su caso, las condiciones ambientales en las que puede desarrollarse, las medidas correctoras de los efectos ambientales negativos y, si proceden, las medidas compensatorias de los citados efectos ambientales negativos[47].

La declaración de impacto ambiental tiene la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante[48], no será recurrible[49] y deberá ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente, y también en la sede electrónica del órgano ambiental[50].

Con relación al procedimiento simplificado de EIA, está previsto para los proyectos comprendidos en el anexo II, y los proyectos que no estando incluidos en el anexo I ni en el anexo II puedan afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000[51]. Este procedimiento se inicia a solicitud del promotor, dentro del procedimiento de autorización del proyecto, ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial[52]. Al igual que en el procedimiento ordinario, en este procedimiento simplificado, el trámite de consultas es obligatorio y deberá efectuarse a las administraciones afectadas, y como novedad, también obligatoriamente se consultará a las personas interesadas.

En este procedimiento simplificado de EIA, el órgano ambiental, teniendo en cuenta el resultado de las consultas realizadas, resolverá mediante la emisión del "informe de impacto ambiental". Dicho "informe de impacto ambiental" puede determinar que: a) El proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria por tener efectos significativos sobre el medio ambiente (en cuyo caso, el promotor elaborará el estudio de impacto ambiental); b) El proyecto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el informe de impacto ambiental[53].

No podemos finalizar nuestra alusión al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos sin referirnos a la previsión de la Disposición adicional primera Ley respecto a los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa. En estos casos, los procedimientos de evaluación de impacto ambiental regulados en esta ley serán de aplicación a tales proyectos, pero, con algunas especialidades.

46. *Cfr.* Artículo 33.3 de la Ley
47. *Vid.* Artículo 41.2 de la Ley.
48. *Idem* nota anterior.
49. *Vid.* Artículo 41. 4 de la Ley
50. *Vid.* Artículo 41.3 de la Ley.
51. *Vid.* Art. 7.2 de la Ley.
52. Véase el artículo 45.1 de la Ley.
53. Cfr. Artículo 47.2 de la Ley.

Así por ejemplo: a) se establece que "sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa autonómica" cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental o emitir el informe de impacto ambiental, las funciones atribuidas al órgano sustantivo deberá realizarlas el órgano ambiental; b) las obligaciones de publicación de la autorización del proyecto se entenderán cumplidas con la publicación de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental; c) contra la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental se podrán interponer los recursos que, en su caso, procedan en vía administrativa o judicial.

En lo que concierne al procedimiento ordinario de EAE[54], éste se establece para determinados tipos de planes, programas que tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente[55]. Este procedimiento ordinario de EAE constará de los siguientes trámites: a) Solicitud de inicio. b) Consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico. c) Elaboración del estudio ambiental estratégico. d) Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas. e) Análisis técnico del expediente. f) Declaración ambiental estratégica.

Respecto al procedimiento simplificado de EAE, se establece que serán objeto de una EAE simplificada las modificaciones menores de los planes y programas, así como aquellos planes y programas que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión, y aquellos que no cumplan los requisitos contemplados para ser sometidos al procedimiento ordinario[56]. En cuanto a las particularidades del procedimiento de EAE simplificado[57], el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada, acompañada del borrador del plan

54. Para mayores detalles remitimos a los artículos 17 a 28, que integran la Sección 1.ª del Capítulo I, del Título II de la Ley.
55. Véase la previsión del artículo 6.1 de la Ley que establece:
"1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:
    a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,
    b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
    c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.
    d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor".
56. Vid. Artículo 6.2 de la Ley.
57. Remitimos para mayores detalles a los artículos 29 a 32, que integran la Sección 2.ª del Capítulo I, del Título II de la Ley.

o programa y de un documento ambiental estratégico que contendrá, al menos, la información señalada en el artículo 29 de la Ley[58]. El órgano sustantivo (una vez realizadas las oportunas comprobaciones documentales) remitirá al órgano ambiental la solicitud de inicio y los documentos que la deben acompañar. El órgano ambiental consultará a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. El órgano ambiental formulará el informe ambiental que podrá determinar que: a) El plan o programa debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria porque puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente (en este caso el órgano ambiental elaborará el documento de alcance del estudio ambiental estratégico); b) El plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el informe ambiental estratégico.

En otro orden de consideraciones, en cuanto a si el contenido de la Ley tiene la consideración de legislación básica de medio ambiente o si ésta sólo lo es en parte, hemos de advertir que en el propio Preámbulo de la Ley se reconoce que esta Ley es legislación básica de medio ambiente, disponiendo que "La presente ley se asienta en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución). No obstante, pese a esta primera declaración, que podría conducirnos a concluir que todo el texto normativo tendría ese carácter, no podemos decir que guarde coherencia con el contenido de su Disposición final octava, en la que, de un lado, su apartado 2 expresamente excluye una serie de preceptos que no tienen la condición de legislación básica, señalando que sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos[59] sobre todo las previsiones relativas a los plazos); de otro lado, en su apartado 3 señala que la Disposición adicional octava se dicta, de

58. El artículo 29.1 de la Ley establece:
    b) El alcance y contenido del plan propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables.
    c) El desarrollo previsible del plan o programa.
    d) Una caracterización de la situación del medio ambiente antes del desarrollo del plan o programa en el ámbito territorial afectado.
    e) Los efectos ambientales previsibles y, si procede, su cuantificación.
    f) Los efectos previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.
    g) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada.
    h) Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas.
    i) Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, tomando en consideración el cambio climático.
    j) Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan".
59. El apartado 2 de la Disposición final octava de la Ley 21/2013, dispone:
    "2. No tienen carácter básico y por tanto sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos los siguientes preceptos: a) Los artículos 3.3, 8. 3, 8.4, 11.1; el capítulo III del título III; la disposición adicional sexta; los apartados 2 y 3 de la disposición adicional séptima; y la disposición adicional novena.
    b) Los plazos establecidos en los artículos 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y en la disposición adicional décima".

una parte, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.ª C.E (que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación mercantil) y al amparo del artículo 149.1.23ª CE y, de otra parte, en el artículo 149.1.8.ª C.E. (que otorga al Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos) en lo que concierne al segundo párrafo del apartado 3 de dicha disposición adicional octava; y, finalmente, en su apartado 4, señala que al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª C.E. se dicta la disposición adicional decimoquinta, las disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta, y la disposición transitoria segunda.

Resta señalar que esta Ley además modifica en algunos aspectos el régimen sancionador incluido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad[60], asimismo, introduce una serie de modificaciones relativas al funcionamiento del trasvase Tajo-Segura[61] y, establece un régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional[62].

3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO: EJEMPLOS EN EL AÑO 2013

Ya hemos recordado, en nuestro primer apartado, que las normas reglamentarias pueden formar parte del ámbito de la legislación básica, con carácter excepcional, siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial.

A lo largo del año 2013 se han producido numerosa normativa reglamentaria de carácter básico en materia de medio ambiente. Ahora bien, sólo mencionaremos aquellos supuestos que nos parecen más importantes, sobre todo desde el punto de vista competencial, esto es, desde el análisis de los títulos competenciales invocados para su establecimiento, sin entrar en la descripción de su contenido material.

Desde esta perspectiva, debemos advertir que, con carácter general se recurre, por supuesto, al artículo 149.1.23 CE, pero, con frecuencia se invoca conjuntamente otros títulos competenciales (sobre todo del artículo 149.1.13 CE y, en menor medida, del artículo 149.1.18 CE) como fundamento de tales disposiciones. Esto no es nuevo, pues, una de las características principales del medio ambiente es la de su transversalidad u horizontalidad de sus contenidos, y así lo hemos dicho reiteradamente[63], pues, el Tribunal Constitucional (STC 102/1995) ha manifestado que las competencias sobre el medio ambiente se caracterizan por su transversalidad dado que inciden en otro conjunto de materias que están incluidas en el reparto constitucional de competencias, pero, esta transversalidad no hace que se encuadre bajo el medio ambiente cualquier

60. Véase su Disposición final primera.
61. Vid. Disposición adicional decimoquinta.
62. Véase la Disposición Transitoria segunda.
63. Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, L., Legislación Básica de medio ambiente" en *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*. Págs. 165 y ss. Asimismo, en "Concepto de medio ambiente" en *Tratado de Derecho Ambiental*

tipo de actividad relativa a los recursos naturales "sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora".

Por consiguiente, destacamos las siguientes normas reglamentarias:

1) Real Decreto 219/2013, de 22 de marzo, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos. (BOE, nº 71, Sábado 23 de marzo de 2013).

   Este real decreto tiene naturaleza de legislación básica de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13.ª relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en el 149.1.16.ª relativo a las bases de la sanidad, y en el 149.1.23.ª de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de la Constitución[64].

2) Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea. (BOE, nº 97, Martes 23 de abril de 2013).

   Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª y 23.ª de la Constitución, que atribuyen respectivamente al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y de legislación básica sobre protección del medio ambiente[65].

3) Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. (BOE, nº 251, Sábado 19 de octubre de 2013).

   Este real decreto se dicta de conformidad con lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación. Tiene naturaleza jurídica de legislación básica de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución en la medida en que resulta un complemento necesario indispensable para asegurar el mínimo común normativo en la protección del medio ambiente a la vez que se garantiza un marco de coordinación en la planificación económica en todo el territorio nacional[66].

4) Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de

64. *Sic* Disposición final primera.
65. *Sic*. Disposición final primera..
66. Tal y como lo expresa su Disposición final quinta: "Este real decreto tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución Española.

abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico. (BOE nº 227, Sábado 21 de septiembre de 2013).

El presente real decreto se dicta en virtud del artículo 149.1.22.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación, ordenación, concesión y aprovechamiento de recursos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma. Sin embargo, también alude a otros títulos competenciales, por ejemplo:

a) se dicta al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica junto con las reglas 18.ª y 31.ª, de estadística para fines estatales.

b) se dicta al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

c) se dicta al amparo del artículo 149.1.23.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección[67].

67. *Sic*. Disposición final primera.

IX

Actuación ambiental del estado: planificación hidrológica, política energética y calidad del aire

Isabel Pont Castejón
Juan Emilio Nieto Moreno

Sumario.–1. Introducción.–2. Organización administrativa.–3. Líneas maestras en la actuación ambiental sectorial.–*A) Aguas.–B) Residuos.–C) Costas y medio marino.–D) Atmósfera.–E)Espacios y biodiversidad.*–4. La integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales.–*A) Cambio climático.–B) Energía.*–a) Las energías renovables.–b) La prospección y extracción de de hidrocarburos.–*C) Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera.–D) Turismo.*

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales procedemos a exponer los aspectos básicos de la denominada "Actuación Ambiental del Estado" en el año 2013. Es notorio que desde el punto de vista de la actividad legislativa ha sido un año especialmente importante habida cuenta de que a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio, se han reformado las Leyes 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Por otra parte, se ha producido también la aprobación de dos leyes esenciales en la materia. Nos referimos a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. No es este, naturalmente, el capítulo idóneo para proceder a un análisis minucioso de sus contenidos, pues son objeto de tratamiento específico en otros lugares de este volumen del Observatorio. No obstante, y antes de describir los rasgos fundamentales de la actuación ambiental del Estado en los términos que nos son propios, sí consideramos que merece la pena

hacer alguna observación de carácter general por lo que respecta a la regulación de la evaluación ambiental, en tanto que se trata de un instrumento clave para la integración de los elementos ambientales en los procesos de decisión públicos en la práctica totalidad de los ámbitos sectoriales con eventuales incidencias ambientales significativas. En este punto debe subrayarse que el legislador estatal, finalmente, ha optado por variar el enfoque o aproximación general escogido para establecer su régimen jurídico. De esta manera, la ley 21/2013 parece superar la visión fragmentada de utilizar dos instrumentos normativos diferentes para la EIA y para la evaluación ambiental estratégica –justificada inicialmente por motivos eminentemente cronológicos y de la necesidad de transponer las diferentes directivas entonces comunitarias (85/337 y 2001/42)– y en su lugar opta por regular la materia de evaluación ambiental en una sola ley aplicable tanto a EIA como a la evaluación estratégica. En cuanto a sus contenidos no es una ley revolucionaria: no puede serlo, habida cuenta de las exigencias muy claras –a pesar de su flexibilidad– de las normas europeas y de la interpretación profusa del TJUE por lo que respecta a algunos de sus elementos clave, como ocurre singularmente respecto a su ámbito de aplicación. No obstante, la ley avanza en algunos aspectos procedimentales, y, en este sentido, parece que acaba por dar carta de naturaleza a la primitiva redacción caso a caso como una auténtica modalidad evaluatoria simplificada, diferente de la evaluación ambiental ordinaria.

Dicho lo anterior, y por lo que respecta de una manera más estricta a la actuación ambiental del Estado, puede afirmarse en primer lugar que, asentada la estructura administrativa, el año 2013 se caracteriza a grandes rasgos por la casi total culminación del proceso de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de las distintas demarcaciones hidrográficas –tarea compleja que ya estaba cumpliéndose con excesivo retraso si atendemos a las previsiones cronológicas de la Directiva Marco del Agua–. Se trata también de un año en el que se han consolidado las líneas estratégicas alumbradas en años anteriores por lo que respecta a la inclusión de elementos ambientales en políticas sectoriales. Como se verá, las actuaciones inciden fundamentalmente en los sectores de los vehículos, turismo, y, naturalmente en el ámbito de la energía. Cabe señalar en este punto la relevancia que en este tipo de actuaciones viene mereciendo la tutela del medio ambiente atmosférico.

Mención particular en este apartado introductorio merece el tratamiento de la política energética y de sus implicaciones ambientales. Como se verá, las consideraciones en torno esta materia exceden en este año del examen de las medidas de fomento de las fuentes de energía renovables. Puede apreciarse una emergencia de los aspectos relacionados con las implicaciones ambientales relativas a la prospección e investigación de fuentes de energía no renovables (singularmente los hidrocarburos). Como punto interesante cabe indicar que las medidas concretas, e incluso la orientación general de la política del gobierno han producido cierta contestación, tanto desde el punto de vista de la distribución competencial como, especialmente, de la ciudadanía.

Llegados a este punto, se procede a dar cuenta de la actuación ambiental del Estado en el año 2013, comenzando por el análisis de las novedades en organización administrativa, para abordar seguidamente las líneas básicas en los sectores ambientales y, por último, los aspectos de la integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La mutabilidad de la organización administrativa ambiental obliga frecuentemente a que sea éste uno de los aspectos por los que debe comenzarse a la hora de esbozar las líneas maestras de la actuación estatal en esta materia. Son comunes, las reformas, las reorganizaciones episódicas y, menos frecuentemente, los cambios profundos de enfoque en la organización administrativa ambiental. Llama la atención en este año precisamente la ausencia de novedades de calado en este punto, que, consecuentemente, se caracteriza por la estabilidad. De esta manera, únicamente nos cabe apuntar alguna reforma menor como la operada por el Real Decreto 387/2013, de 31 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del Programa MaB, así como el Comité Español del citado programa, en el Organismo Autónomo Parques Nacionales. La reforma adapta la representación de los distintos sectores presentes en el Comité a la estructura del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y reduce el número de miembros del Comité Español del Programa MaB. Prevé también la integración de un representante de la Fundación Biodiversidad.

3. LÍNEAS MAESTRAS EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

A) Aguas

Desde un punto de vista normativo, hay que reseñar la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico llevada a cabo a través del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, y que incide sobre determinados aspectos relacionados con el Registro de Aguas y con la valoración de daños al dominio público hidráulico. El RD 670/2013 pretende desarrollar las disposiciones del artículo 80 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y prevé en este sentido la transformación del Registro en un Registro electrónico con actualización continua de la información sobre los derechos de usos de aguas (permitiendo además inscribir los aprovechamientos de aguas de fuentes de agua no convencionales, como la desalación o la reutilización de aguas residuales), adaptado a los requisitos que se derivan de la normativa en materia de administración electrónica. Junto a cuestiones relacionadas con la simplificación administrativa, su objetivo confesado es que el Registro de Aguas y su Base Central de datos cumplan con su finalidad de ser un instrumento básico para la gestión y control del dominio público hidráulico, así como de la planificación hidrológica. Por otra parte, el RD 670/2013 incorpora también una serie de criterios para permitir el

cálculo de los daños causados al dominio público hidráulico por los hechos que pudieran ser constitutivos de infracción en materia de aguas en el ámbito de actuación de la Administración General del Estado.

De todas formas, y como ya ha sido apuntado, el grueso de las actuaciones en esta materia está relacionado con la vertiente planificatoria. En este sentido, y aparte de la inclusión de la previsión de determinados planes relativos al aprovechamiento del agua en el periodo estival dentro del contexto general del plan Verano 2013 –aprobado por el Consejo de Ministros de 7 de junio de 2013–, la actuación ambiental del Estado se ha centrado en el impulso, y práctica culminación, de la aprobación de los planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas. Como se recordará de ediciones anteriores de este Observatorio, la tardanza en aprobar los planes hidrológicos de las diversas demarcaciones hidrográficas constituía uno de los problemas principales a los que debía hacer frente la Administración del Estado, habida cuenta de que se había sobrepasado con creces la fecha límite de aprobación prevista para el año 2009. El retraso, obviamente, ya no tenía remedio; y únicamente cabía impulsar la aprobación más rápida posible de estos instrumentos, de contenido y tramitación ciertamente complejos. En concreto, durante el año 2013 se han aprobado los planes hidrológicos de las siguientes demarcaciones hidrográficas: Illes Balears (Real Decreto 684/2013, de 6 de septiembre); la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero (Real Decreto 478/2013, de 21 de junio); la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo); Guadalquivir (Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo); parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (Real Decreto 400/2013, de 7 de junio); Cantábrico Occidental (Real Decreto 399/2013, de 7 de junio); la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil (Real Decreto 285/2013, de 19 de abril); Ceuta (Real Decreto 739/2013, de 30 de septiembre) y Melilla (Real Decreto 740/2013, de 30 de septiembre). Los planes anteriores se unen a los que ya habían sido aprobados durante el año 2012 (relativos a cuatro demarcaciones hidrográficas intracomunitarias Tinto, Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate, Cuencas Mediterráneas Andaluzas Galicia-Costa).

Los contenidos de los planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas mencionados, que incluyen sus correspondientes programas de medidas, son lógicamente muy variados y diversos, tanto por lo que se refiere a las medidas concretas que establecen, a sus cuantías, como a los destinos prioritarios de las actuaciones que en ellos se prevén (y que, lógicamente están directamente relacionadas con los problemas específicos que en cada demarcación se deben afrontar para conseguir los objetivos conseguir el buen estado de las aguas y la adecuada protección del dominio público hidráulico). Se registran, por tanto, variaciones en la fijación de los caudales ecológicos, en la intensidad de las actuaciones previstas por lo que se refiere a control y reducción de extracciones, en el control de la contaminación de fuentes puntuales y fuentes difusas, en las obras hidráulicas previstas, etc.). La profusión de planes hace imposible en este momento abordar una exposición minuciosa de sus contenidos con-

cretos. No obstante, es interesante llamar la atención acerca de la importancia que en su gran mayoría (y muy particularmente en las demarcaciones del Guadiana y Guadalquivir) se presta al control de la demanda y extracciones. Hecho que conlleva efectos sobre dos Parques Nacionales íntimamente ligados a estos entornos: las Tablas de Daimiel y Doñana. Así, a modo de ejemplo y por lo que respecta a este último, el Plan de Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, limita la sobreexplotación del acuífero Almonte-Marismas y contempla diversas medidas para incrementar la protección del Parque Nacional de Doñana. Entre ellas, destaca la revisión de los títulos de derecho al uso del agua de los aprovechamientos de aguas existentes. Por otra parte, el mencionado Plan incorpora también un programa de estudio e investigación de masas de agua subterránea y cuantifica (quince hectómetros cúbicos) las necesidades de aportación de nuevos recursos superficiales para sustituir parcialmente las extracciones de la masa subterránea de Almonte-Marismas para mejorar los ecosistemas que dependen de la misma.

Finalmente, hay que dar noticia de la existencia de múltiples actuaciones de mera gestión que, y como viene siendo la tónica general en esta materia, constituyen una buena parte de la actividad estatal (acuerdos que autorizan obras de emergencia, convenios sobre infraestructuras de tratamiento de aguas residuales etc.). Su profusión y extensión hace inconveniente proceder a una enumeración exhaustiva.

B) Residuos

Con una intensidad algo menor que la observada en años anteriores, la actuación ambiental del Estado también se ha reflejado en la planificación de los residuos. Cabe destacar en este punto la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2103 del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 (publicado mediante Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural). El mencionado programa se ordena a cumplir las obligaciones específicas en materia de prevención que dimanan del artículo 29 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (Directiva Marco de Residuos), entre las que se incluye la elaboración de un Programa de Prevención de Residuos antes del 12 de diciembre de 2013. Su contexto, como es fácil advertir, lo constituye el principio de jerarquía que establece en el artículo 4 de la Directiva Marco de Residuos –incorporada al ordenamiento jurídico español a través del artículo 8 de la Ley 22/2011, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados– que prevé como primera opción de la política de residuos la prevención, seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización energética y, en último lugar, la eliminación de residuos. El programa marca un objetivo de una reducción global de un 10%, y para ello se articula en torno a cuatro líneas estratégicas relacionadas con la prevención de residuos: disminución de la cantidad de residuos, reutilización y alargamiento de su vida

útil y reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, así como de sus impactos sobre la salud humana y el medio ambiente. A partir de esta definición de líneas estratégicas, se identifican para cada una de ellas las áreas de productos o sectores de actividad a los que se dirigen las actuaciones prioritarias. Por lo que respecta a las medidas concretas el Programa diferencia tres grupos de medidas de prevención: las que afectan al establecimiento de las condiciones en la generación de residuos (marco jurídico normativo, de planificación y de actuación de las administraciones), las relativas a la fase de diseño, producción y distribución de los productos, y las que se refieren a la fase de consumo y uso.

Desde el punto de vista del derecho internacional, queda por hacer simplemente una mención a la formulación de declaración unilateral del Reino de España al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989, y a su Enmienda, hecha en Ginebra el 22 de septiembre de 1995. La declaración tiene por objeto fijar la posición española sobre la extensión de la aplicación de este Convenio a Gibraltar que había sido decidida por el Gobierno británico, y notificada a España el 15 de abril de 2013 por el secretario general de Naciones Unidas. En síntesis, la declaración precisa que "Gibraltar es un territorio no autónomo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido", de manera que "las autoridades de Gibraltar tienen un carácter local y ejercen competencias exclusivamente internas que tienen su origen y fundamento en la distribución y atribución de competencias efectuadas por el Reino Unido", y que, en consecuencia, la eventual participación de las autoridades gibraltareñas en la aplicación del Convenio y de su Enmienda se entenderá realizada exclusivamente en el marco de las competencias internas de Gibraltar.

C) Costas y medio marino

Precisa pocas explicaciones afirmar que el hito fundamental en el año 2013 por lo que respecta a la protección del litoral lo constituye la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Como es sabido, esta norma, que ya suscitó una importante controversia desde el mismo momento en que comenzó a gestarse, incide en aspectos tan relevantes como la propia determinación del dominio público marítimo-terrestre, la configuración de los derechos concesionales transitorios y en el régimen de uso de determinados espacios litorales. No obstante su importancia, no abordamos en estas páginas un análisis de su contenido, habida cuenta de que éste es analizado ampliamente en otros capítulos de este Observatorio de Políticas ambientales. Baste dejar constancia de su aprobación antes de proceder a la exposición de otras iniciativas en la actuación estatal en esta materia que se han desarrollado en este año. En este sentido, cabe reseñar que la actuación del Estado en esta materia ha tenido por objeto fundamentalmente el régimen aplicable a la contaminación marina, así

como algunas cuestiones en torno a la introducción de criterios de sostenibilidad en el aprovechamiento comercial de ciertos recursos.

Así, y por lo que respecta a la contaminación marina, hay que hacer referencia en primer lugar a su vertiente internacional con incidencia interna, y, en concreto a las enmiendas producidas en el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, y sus protocolos de modificación. De esta manera, el 4 de octubre de 2013 mediante sendos acuerdos del Consejo de Ministros se toma conocimiento de las Enmiendas de 2012 al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973 –adoptadas mediante la Resolución MEPC.216(63), y de las Enmiendas de 2012 al Anexo del Protocolo de 1997 que enmienda el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978, adoptadas mediante la Resolución MEPC.217(63)–.

Desde un punto de vista interno, la materia de la contaminación marina también se ha contemplado en Proyecto de ley de navegación marítima, aprobado por el Consejo de Ministros para su remisión a las Cortes Generales el día 22 de noviembre de 2013. El mencionado proyecto aborda cuestiones esencialmente ligadas a la responsabilidad civil en supuestos de contaminación (habida cuenta de que la exigencia de responsabilidad administrativa se rige por el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, y la responsabilidad penal se halla regulada por el artículo 325 del Código penal –que tipifica los actos de contaminación del mar, incluso cuando se produzcan en alta mar–). En este sentido, la regulación de la responsabilidad civil del proyecto se concibe como suplementaria y adicional a la establecida por el derecho internacional; de manera que únicamente establece el régimen jurídico de los supuestos de responsabilidad civil a los que no les sean de aplicación los regímenes que establecen el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, de 1992 (CLC), en el Convenio internacional sobre constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (FUND) y en el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos para combustible de los buques (BUNKERS 2001).

Finalmente, se ha aprobado el Real Decreto 629/2013, de 2 de agosto, que actualiza la normativa vigente sobre la pesca del coral rojo, ante la necesidad de introducir nuevos requisitos, tanto para el ejercicio de su pesca y venta, como respecto al procedimiento de autorización para su extracción y venta. Esta actualización persigue, entre otros objetivos, regular la actividad de una manera más compatible con la sostenibilidad del medio marino, y se dicta de acuerdo con las Recomendaciones emanadas de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo. En este sentido, el RD mencionado, establece un número limitado de zonas donde pueden explotarse los bancos de coral existentes, reduce el peso total anual de capturas de coral rojo, así como establece las tallas mínimas y pesos totales de capturas (con un margen de tolerancia del 10 por 100), así como los puertos designados para los desembarques de coral rojo.

D) Atmósfera

Son diversas, y numerosas, las actuaciones ambientales del Estado relativas al medio atmosférico. En cualquier caso, conviene hacer notar que la mayoría de las actuaciones en este ámbito se desarrollan dentro de las medidas de carácter transversal que se detallan en la siguiente sección de este capítulo. Como se comprobará, buena parte de ellas refleja una especial consideración de la tutela del medio ambiente atmosférico. Por ello, conviene tenerlas en cuenta cuidadosamente para poder dibujar un esquema completo de la actuación ambiental en esta materia.

Dicho lo anterior, y por lo que se refiere a la actividad normativa, es oportuno dar noticia en primer lugar de la aprobación del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

En cualquier caso, y por lo que respecta estrictamente a la actividad planificatoria en el ámbito de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, el Consejo de Ministros aprobó el 12 de abril de 2013 el Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 (plan AIRE). Más concretamente, el mencionado plan se encuadra en las previsiones del artículo 16.1 de la Ley 34/2007, desarrollada en este punto por el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. El plan pretende establecer un marco de referencia para reducir la contaminación y mejorar la calidad del aire en las ciudades. Para ello incluye establece una serie de medidas de carácter horizontal (que actúan sobre la información a la ciudadanía, la concienciación, administración, investigación y fiscalidad –entre ellas, se prevé evaluar la inclusión de criterios de calidad del aire en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica–) y otras de carácter sectorial (dirigidas a reducir las emisiones en sectores concretos: la industria, la construcción, el transporte, la agricultura y ganadería o el sector residencial, comercial e institucional). Es interesante en este punto señalar que el plan establece mecanismos para asegurar la coordinación con otros planes sectoriales, y en especial con los planes de calidad del aire que puedan adoptar las comunidades autónomas y las entidades locales en el marco de sus competencias.

E) Espacios y biodiversidad

Aparte de las cuestiones relativas a organización administrativa que han sido reseñadas anteriormente, y de algunos convenios de colaboración entre el MAGRAMA y diversas Comunidades Autónomas relativos a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000 (como los suscritos siguiendo el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de mayo 2013), la actuación ambiental del Estado en esta materia ha tenido una incidencia especial por lo que respecta a la actividad normativa, aprobada o en tramitación.

En este sentido, se ha aprobado el Real Decreto 1015/2013, de 20 de diciembre, por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del 13 de diciembre de 2007. Se trata de una norma aprobada con el fin de adaptar la legislación española a las modificaciones operadas a través de la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia, y, a su vez, modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992.

Dentro del desarrollo reglamentario de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del 13 de diciembre de 2007 (en concreto de su artículo 61), cabe reseñar la nueva regulación del catálogo español de especies invasoras, que se ha introducido a partir del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Esta norma sustituye al régimen que establecía el al Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras, habida cuenta de los problemas prácticos (con numerosos recursos estimados por el Tribunal Supremo) que había planteado fundamentalmente la aplicación del Listado de Especies Exóticas con Potencial Invasor que establecía el RD de 14 de noviembre de 2011. El Real Decreto 630/2013 elimina este Listado de Especies Exóticas con Potencial Invasor, y lo sustituye por una relación indicativa que elaborarán las Comunidades Autónomas y la Comisión Estatal de Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Para estas especies se exigirá un mayor nivel de control y de vigilancia con el fin de proponer, llegado el caso, su inclusión en el Catálogo. La supresión de este listado ha motivado alguna contestación por parte de determinadas asociaciones ecologistas (Ecologistas en Acción, SEO/BirdLife y WWF), que, poniendo de relieve que el listado ahora suprimido incluía un buen número de especies causantes de graves daños ambientales y socioeconómicos, entienden que se ha producido un retroceso respecto a la normativa aprobada en el año 2011. Cabe destacar también que el RD 630/2013 añade 53 nuevas especies al Catálogo. Finalmente, el RD mencionado incide también en cuestiones competenciales en el caso de intervención de estas especies en los puestos fronterizos.

Por lo que respecta a la tramitación de proyectos normativos, es interesante señalar en primer lugar la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales, informado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el 6 de septiembre de 2013. Entre sus contenidos destaca la presencia de determinadas disposiciones relativas a su declaración, gestión, acciones para el desarrollo territorial (ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los parques), y el desarrollo de la marca "Parques Nacionales de España". De todas maneras, no ofrece dudas el hecho de que su incidencia fundamental se centra, de nuevo, en el ejercicio y coordinación de las competencias entre la administración estatal y las administraciones autonómicas. En este sentido, y como aspecto relevante, el Anteproyecto de Ley introduce la posibilidad de que el Estado pueda intervenir en el caso de catástrofes o situaciones extraordinarias que pongan en peligro la riqueza natural. Para ello, se atribuye al Organismo Autónomo Par-

ques Nacionales la potestad de declarar una emergencia –motu proprio o a instancia de las Comunidades Autónomas–, en cuyo caso se desencadena la obligación de las autoridades competentes de movilizar los medios humanos y materiales que se encuentren bajo su dependencia para restablecer la normalidad. Más allá de esta posibilidad, el anteproyecto reserva al Estado la posibilidad de intervenir, con carácter excepcional (y de forma singular), cuando disponga de datos que indiquen que un Parque Nacional se encuentra en un estado desfavorable y que los mecanismos de coordinación no resultan eficaces para garantizar su conservación. Finalmente, relacionado con cuestiones de coordinación administrativa, el anteproyecto crea un Comité de Colaboración y Coordinación (integrado por representantes técnicos de todos los Parques Nacionales junto con los representantes de la Red de Parques), y una Comisión de Coordinación para cada uno de los Parques Nacionales situados en territorios de varias Comunidades Autónomas.

Dentro del ámbito de las iniciativas legislativas en tramitación, merece destacarse que el proyecto de reforma del Código penal, presentado el 24 de septiembre de 2013, contempla también algunas cuestiones relacionadas con esta materia. De este modo, la reforma proyectada prevé una penalidad agravada para los incendios forestales. Así aumenta las penas para los autores de incendios forestales graves (elevando hasta seis el límite máximo actual de cinco años de cárcel), e introduce la consideración de que cuando los incendios afecten a espacios naturales protegidos se castigarán del mismo modo que los delitos contra el medioambiente (lo que supone una penalidad aún más agravada). Por otra parte, añade al elenco de supuestos agravados del artículo 353 del vigente Código Penal los incendios que afecten a zonas próximas a poblaciones o lugares habitados y a zonas forestales que constituyan el hábitat de especies animales en peligro de extinción o de flora amenazada, o que alteren significativamente las condiciones de vida animal o vegetal. Llama la atención la introducción de un inciso de carácter procesal penal que prevé la modificación de la Ley del Jurado para que estos delitos sean competencia de tribunales integrados por jueces profesionales. Finalmente, hay que recordar que el proyecto mencionado también aborda algunas reformas relativas a la protección penal de animales, e incluye en este sentido una definición de animales protegidos –que abarca a los domésticos, a los habitualmente domesticados, a los que viven bajo control humano y a todos los que no viven en estado salvaje–. Agrava las penas cuando se causa la muerte y añade la posibilidad de imponer una inhabilitación para la tenencia del animal.

4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES

Analizadas las novedades principales por lo que se refiere a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, procedemos ahora a resaltar algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado en el año 2013. En términos generales, y como ya ha sido anticipado, pue-

de observarse que la mayoría de los planes y actuaciones en este ámbito inciden en los sectores cuya consideración ya venía siendo preferente en ejercicios anteriores. En este sentido, la actividad estatal toma como punto de referencia nuevamente los sectores de la energía, turismo, transporte y vehículos.

A) Cambio climático

A diferencia de años anteriores, en los que resultaba apreciable una profusa actividad normativa dirigida a la regulación frontal de la materia del cambio climático, la actividad en este año 2013 se presenta bastante más moderada. La primera razón evidente es que no se ha tenido que afrontar ninguna transposición o incorporación perentoria a nuestro derecho de normas de derecho de la Unión europea en este ámbito. A ello podría añadirse que la actividad de esta índole se ha centrado, a menudo, en el ámbito autonómico. Lo dicho, naturalmente, no significa que el tratamiento de estas cuestiones esté ausente de la actividad estatal. Antes al contrario, teniendo en cuenta la transversalidad intrínseca de esta materia, los aspectos relativos al cambio climático están en la base de la práctica totalidad de las actuaciones sectoriales (energía, vehículos eficientes, eficiencia energética, turismo y medidas fiscales), hasta el punto que la introducción de elementos ambientales en estas políticas sectoriales viene muy frecuentemente justificada por las necesidades de hacer frente a los compromisos y objetivos asumidos y relacionados con el cambio climático. En definitiva, las estrategias del Estado en este ámbito pueden observarse en buena medida a través del análisis de las medidas concretas que transversalmente se van introduciendo en los sectores de actividad que se abordan en otros epígrafes de esta sección, a los que nos remitimos.

Advertido lo anterior, únicamente haremos referencia aquí a las asignaciones concretas de emisión de gases de efecto invernadero. Así, en primer lugar, el 5 de abril de 2013 el Consejo de Ministros aprobó la asignación individual de derechos de emisión al sexto conjunto de instalaciones que solicitaban asignación como nuevos entrantes del período 2008-2012 (incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero). A través de este Acuerdo se otorga asignación de derechos de emisión a treinta nuevas instalaciones y ampliaciones de existentes, por un total de 1,8 millones de derechos de emisión.

Por su parte, el acuerdo de del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2013, aprueba la asignación final gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión para el periodo 2013-2020 y para cada año a cada instalación. Las asignaciones, que afectan a un total de 1005 instalaciones –que pertenecen a sectores industriales emisores de gases de efecto invernadero, excluidas las eléctricas, a las que ya no les es de aplicación este sistema– suponen en torno a 72 millones de toneladas de CO2 en 2013 y descienden gradualmente hasta los 62 millones de toneladas en 2020. El

acuerdo mencionado establece la subasta como el procedimiento normal para la asignación a partir de 2013, aunque también se contempla la posibilidad de que determinados titulares de instalaciones puedan recibir derechos gratuitos entre 2013 y 2020 en una cantidad que resulta de aplicar la normativa armonizada de la Unión Europea.

B) Energía

Como ya ha sido anticipado, los aspectos relacionados con la política energética, y sus implicaciones desde el punto de vista ambiental, constituyen uno de los elementos más característicos de la actuación ambiental del Estado durante el año 2013. Las cuestiones que se suscitan son ciertamente complejas y variadas, y, en síntesis, abarcan desde la ya casi sempiterna cuestión del régimen de producción –y fundamentalmente de retribución– de energías renovables, hasta una intensificación de las cuestiones e implicaciones ambientales relacionadas con la búsqueda de fuentes de energía no renovables. Adicionalmente, y como tónica general, cabe subrayar que la actuación estatal en esta materia ha resultado controvertida, con una tipología de conflictos que, exclusivamente desde el punto de vista jurídico, abarcan desde las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños derivados del cambio de régimen de producción eléctrica en régimen especial, hasta conflictos interadministrativos –con la llamativa aparición de diversos requerimientos de incompetencia de CCAA al Estado–, así como también algunas cuestiones relacionadas con las competencias de la Administración Local. Se examinan a continuación estas cuestiones en detalle.

a) Las energías renovables

En ediciones anteriores de este Observatorio habíamos tenido ocasión de comprobar la línea sinuosa que, al menos desde el año 2009, ha seguido el tratamiento del fomento de las energías renovables. Esta evolución ciclotímica ha conocido en ocasiones cambios de enfoque normativo (más o menos profundos, incluyendo la eliminación o suspensión de los beneficios a los productores). No desconocemos que pueden existir razones que justifiquen episódicamente estos cambios de régimen, esencialmente basadas en cuestiones relacionadas con la crisis económica que se sufre durante estos últimos años. En cualquier caso, lo cierto es que ello no siempre ha redundado en la seguridad de los productores, ni tampoco ha faltado quien reproche que el régimen jurídico aplicable a estas energías no refleja en realidad una apuesta firme por su fomento, por más que retóricamente siempre se afirme lo contrario. En este sentido, hay que destacar que esta variación de regímenes suscitó controversia y motivó en su día la interposición de diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Así, cabe destacar que el 22 de marzo de 2013, el Consejo de Ministros desestimó diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas por los titulares de instalaciones fotovoltaicas, por los daños y perjuicios que argumen-

taban que les habían ocasionado las reformas del régimen introducidas a finales del año 2010. Como ha sido explicado en ediciones anteriores de este Observatorio, las mencionadas reformas incidieron en el régimen de retribución de las instalaciones fotovoltaicas, limitando esencialmente en el tiempo el derecho de estas instalaciones a percibir la prima, y estableciendo ciertas obligaciones de carácter técnico. El Consejo de Ministros, sin embargo, ha entendido que los titulares de instalaciones fotovoltaicas no tienen derecho a que el régimen de primas se mantenga inalterado en el tiempo, sino que tienen derecho a una rentabilidad razonable. Por ello, reputa legítimos los cambios que se produzcan en dicho régimen de primas, siempre que no menoscaben el derecho a la retribución razonable.

Sea como fuere, los aspectos relativos a la producción de energía eléctrica en régimen especial han estado presentes de nuevo en la actuación estatal a lo largo de este año 2013. De esta manera, el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero vuelve a incidir en el régimen de retribución de las instalaciones de energía eléctrica en régimen especial. En su virtud se elimina la posibilidad de que los titulares de estas instalaciones pudieran elegir entre el sistema de tarifa regulada o el sistema que fija la retribución a través del precio de mercado más una prima. Al eliminar esta opción, la norma mencionada estableció un modelo de retribución común para todas las instalaciones de régimen especial, a través de la fórmula de tarifa regulada –salvo que el titular de la instalación decidiese percibir solamente el precio de mercado (sin prima)–.

Más allá de estas previsiones, como es fácilmente entendible, exponer la articulación concreta de estas medidas, con un contenido fuertemente técnico-económico, excede por completo de las pretensiones de estas páginas. De este modo, simplemente reseñaremos las previsiones de carácter presupuestario que establece la Disposición Adicional Vigesimonovena de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (que reforma la Disposición adicional Quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013). La disposición mencionada, y por lo que respecta a las aportaciones para la financiación del Sector Eléctrico y la política de lucha contra el cambio climático, prevé que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destine a financiar los costes del sistema eléctrico referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de determinados ingresos: como la estimación de la recaudación anual correspondiente al Estado derivada de los tributos incluidos en la ley de medidas fiscales para la sostenibilidad Energética y de diversos porcentajes de ingresos estimados por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Finalmente, por lo que respecta a las renovables, hay que dar noticia de alguna cuestión relacionada con la competencia para otorgar las autorizaciones a las instalaciones de producción de energía en el mar territorial –con incidencia en los parques eólicos marinos–. Así, mediante acuerdo de 8 de febrero de 2013, el consejo de Ministros rechazó un requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de

Canarias en relación con el Real Decreto de 29 de octubre de 2012, por el que se modifica otro Real Decreto de 20 de julio de 2007, sobre el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de generación eléctrica en el mar territorial para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. El Consejo de Ministros se basa fundamentalmente en el hecho de que la Comunidad Autónoma carece de competencia respecto de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, ya que no extiende su territorio al medio marino con carácter general, ni a las llamadas aguas canarias en particular.

b) La prospección y extracción de de hidrocarburos

Como ya ha sido anticipado, junto a los aspectos relacionados con las energías renovables, resulta interesante indicar que en este año han emergido de manera intensa ciertas cuestiones relacionadas con las implicaciones ambientales la investigación y prospección de hidrocarburos. Así, durante este año se han venido otorgando permisos para este tipo de prospecciones como, por ejemplo, los denominados "Cronos" y "Aquiles" autorizados a través de los Reales Decretos 316/2012 y 317/2013, de 26 de abril, a favor de la entidad Frontera Energy Corporation S.L. Cabe señalar que el permiso "Cronos" fue recurrido. El Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 30 de agosto, desestimó los dos recursos interpuestos, que, por lo que respecta específicamente a los elementos ambientales, entiende que el acto administrativo se configura como una concesión demanial, por lo que no puede entrañar por sí ninguna afección al medio ambiente, de manera que el otorgamiento de dicho permiso de investigación de hidrocarburos no implica la autorización de los trabajos concretos previstos en su plan de investigación.

Mención particular merece la técnica de de prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica ("fracking"). Desde un punto de vista normativo, y en un contexto de cierta polémica respecto a la admisibilidad de su utilización, cabe reseñar que la nueva ley de evaluación ambiental aprobada en diciembre de 2013 ha optado por incluir nominalmente este tipo de proyectos entre los comprendidos en su ámbito de aplicación, intentando asegurar la introducción de los elementos ambientales en la autorización de este tipo de proyectos. En cualquier caso, las controversias en este punto han trascendido los aspectos meramente evaluatorios ambientales, y así, resulta interesante recordar que el Ayuntamiento de Cuartango (Álava) cursó una solicitud para celebrar una consulta popular relativa a que el Plan General de Ordenación Urbana recogiera como uso autorizado del suelo el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante esta técnica. El Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 30 de agosto de 2013, ha considerado, sin embargo, que en la solicitud realizada por dicho municipio no concurren requisitos exigidos en el artículo 71 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (no es un asunto de competencia propia municipal, al afectar a las competencias exclusivas del Estado en materia energética; además no es un asunto circunscrito al ámbito territorial local).

C) Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera

Las iniciativas dirigidas a la sustitución del parque de vehículos automóviles, tal y como puede observarse en el análisis de las políticas ambientales del Estado durante estos últimos años, suele presentar una doble vertiente que hace referencia tanto a la consecución de objetivos de eficiencia energética como a la incidencia de las emisiones de estas fuentes difusas en la calidad del aire. A ellas hay que añadir los objetivos de reactivación económica, que habitualmente aparecen entre las justificaciones que acompañan a las medidas adoptadas en este ámbito. En cualquier caso, no es ninguna novedad afirmar que en años anteriores los aspectos del ahorro en los consumos energéticos y los elementos relacionados con la reactivación económica han primado sobre otros tipos de consideraciones. Prueba de ello, por remontarnos a los antecedentes más cercanos, fue la aprobación en el año 2012 de los programas de de Incentivos al Vehículo Eficiente (Plan PIVE y PIVE-2), que, retomando los esquemas de los antiguos planes VIVE, pretendieron sustituir un buen número de turismos y vehículos comerciales ligeros antiguos por vehículos nuevos o con menos de un año de antigüedad, favoreciendo la compra de vehículos con menores consumos de combustible. Se trata de una iniciativa que ha tenido continuidad en el año 2013, y de esta manera, el 26 de julio de 2013 se aprobó por el Consejo de Ministros la tercera convocatoria del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE-3). Los objetivos y mecanismos del plan PIVE-3 coinciden con los de las ediciones anteriores, y, de este modo, se dota con un presupuesto de 70 millones de euros, financiados mediante un crédito con cargo a los Presupuestos Generales del Estado al Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE); y se centra en sustituir vehículos, turismos y comerciales ligeros, con más de diez años y siete años de antigüedad, respectivamente, por modelos de alta eficiencia energética, de menor consumo de combustibles y emisiones de CO2. Merece destacarse también en este ámbito la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos en 2013, en el marco de la Estrategia integral para el impulso del vehículo eléctrico en España 2010-2014 que se lleva a cabo a través del Real Decreto 294/2013, de 26 de abril.

Más centrado en cuestiones de mejora de la calidad del aire parece estar el Plan PIMA AIRE, aprobado por primera vez en febrero del año 2013. Parte de la constatación, pacíficamente admitida, de que uno de los principales factores que incide en la calidad del aire, especialmente en medio urbano, viene constituido por las emisiones de vehículos comerciales y de reparto. El plan PIMA AIRE pretende incidir en este vector. De esta manera, se ordena a la mejora de la calidad del aire en España mediante la renovación del parque de vehículos comerciales y su sustitución por otros modelos más eficientes y de menor impacto. El MAGRAMA calcula los beneficios en una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por vehículo sustituido caerán entre un 15-20 por 100. En el caso de las partículas (los contaminantes que afectan a la salud de una manera más directa), el descenso medio estima que llegará a ser de un 94 por 100. Consiste esencialmente en la concesión directa de ayudas (entre 1000 y 2000 euros, dependiendo del peso del vehículo), para la sustitución de vehícu-

los de hasta 3.500 kilos con una antigüedad de más de siete años y se renovarán por otros modelos nuevos o seminuevos de ese mismo tonelaje, con etiqueta de eficiencia energética A, B, C y D –tratando de abarcar el segmento más eficiente del mercado–. En su primera versión (aprobada mediante Real Decreto 89/2013 de 8 de febrero, el plan únicamente abarcaba los vehículos comerciales, pero posteriormente fue ampliado su ámbito de aplicación también a turismos (mediante Real Decreto 631/2013, de 2 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero), con un límite de 30.000 euros antes de impuestos (requisito que no es de aplicación a las ayudas destinadas a la adquisición de vehículos eléctricos puros, híbridos enchufables y de autonomía extendida).

Más adelante, a través del Real Decreto 831/2013, de 25 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire» para la adquisición de vehículos comerciales, se aprueba un nuevo plan PIMA AIRE 2, en este caso dirigido a la adquisición de motocicletas, ciclomotores eléctricos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico.

D) Turismo

Abundando en la línea emprendida en años anteriores, la incorporación de elementos ambientales en la política sectorial de turismo también ha estado presente en la actuación ambiental del Estado en 2013. En este ámbito es especialmente destacable la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2103 del Plan "PIMA SOL". El plan se encuadra en el contexto de las políticas y medidas adicionales que deben establecer los Estados Miembros a fin de reducir las emisiones de los sectores denominados difusos en los términos de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, a cuyo tenor establece el compromiso de disminuir las emisiones en un 10 % con respecto a 2005 en 2020. Habida cuenta de que entre los sectores «difusos» se encuentra el de la edificación hotelera, de la importancia que reviste el turismo para el PIB, y del impacto esperable que sobre la reducción de emisiones puede tener la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones hoteleras y la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, se aprueba el plan PIMA SOL.

Se trata de un plan enfocado al sector hotelero, que se encuadra dentro del Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), y que se centra en la renovación de infraestructuras en establecimientos hoteleros con el objetivo fundamental de disminuir sus emisiones de CO2 entre un 40% y un 70% (aunque también tiene en consideración la reducción de otros gases como el óxido de nitrógeno, así como las partículas en suspensión). La duración prevista del plan es de un año, e incluye medidas de mejora en el aislamiento de fachadas, cubiertas y ventanas que impliquen una disminución de emisiones, así como las relativas a la renovación de los sistemas de monitorización y gestión de los servicios de los establecimientos. También figuran medidas de gene-

ración de energía renovable para autoconsumo para agua caliente sanitaria y climatización, y otras mejoras de gestión del agua y de los residuos.

El plan anticipa una inversión global de más de cuatrocientos millones de euros, y se articula a través de préstamos a los establecimientos hoteleros con un 50% de financiación del Banco Europeo de Inversión (BEI) en condiciones por debajo de las del mercado. Además, prevé una inversión de 5,21 millones de euros por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para la compra de las reducciones de emisiones verificadas de CO2 que se produzcan en los hoteles mediante los proyectos de renovación. En este sentido, en agosto de 2013 se aprobó el Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del "Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA SOL", para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el Fondo de carbono para una economía sostenible.

Al igual que ocurriera en torno al plan PIMA aire, también ha habido problemas competenciales en este ámbito, y así, el Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 15 de noviembre de 2013, da contestación a un requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat de Catalunya. En concreto, se cuestionaban diversos preceptos del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA SOL al considerar que el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus funciones, asumiendo competencias ejecutivas en materia de medio ambiente propias de las Comunidades Autónomas. El Gobierno rechaza las argumentaciones de la Generalitat, y para ello se basa en que existe una supraterritorialidad del objeto de regulación y, en este sentido, entiende que el Tribunal Constitucional habría legitimado excepcionalmente en estos casos el ejercicio estatal de las competencias ejecutivas. Concretamente, para apreciar la supraterritorialidad se apoya en que, dada la incidencia que tiene en la actividad económica la necesidad de garantizar los objetivos de reducción de emisiones, es necesario que el ejercicio de la competencia que se ejerza sobre las adquisiciones de créditos de carbono (herramienta para implementar las obligaciones internacionales de España en materia de reducción de emisiones) se proyecte de forma homogénea y coordinada sobre el conjunto del territorio nacional, sin que sea objeto de fraccionamiento. También se pretende asegurar que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde resulte más eficiente desde la perspectiva de los compromisos asumidos por el Reino de España en este contexto. Asimismo, es importante que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio.

X

Jurisprudencia constitucional: leyes autoaplicativas, montes, biodiversidad, tributos ecológicos y muchas cuestiones más

Germán Valencia Martín

Sumario.–1. Introducción.–2. Leyes autoaplicativas.–*2.1. Planteamiento.–2.2. Santovenia de Pisuerga y los proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés (SSTC 129 y 142/2013).*–A) El caso.–B) La Sentencia.–*2.3. La "Ciudad del Medio Ambiente" de Soria (STC 203/2013).*–A) El caso.–B) La Sentencia.–*2.4. Apunte final.*–3. Montes.–*3.1. Introducción.–3.2. La Ley de Montes de 2003 (STC 49/2013).*–A) Un recurso descafeinado.–B) El deslinde de los montes públicos.–C) La organización de los trabajos de extinción de incendios.–D) Otras cuestiones.–*3.3. La reforma de 2006 (SSTC 84 y 97/2013).*–A) Planteamiento.–B) Transversalidad e integración.–C) Prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados.–D) Prohibición del tránsito motorizado por pistas forestales.–E) La prohibición de acceso público en zonas de alto riesgo de incendio.–F) Implicaciones.–4. Patrimonio natural y protección de la biodiversidad.–*4.1. Introducción.–4.2. La Ley 42/2007 (SSTC 69 y 138/2013).*–A) Introducción.–B) Grado de detalle.–C) Una admonición tal vez innecesaria.–D) El articulado de la Ley.–E) Protección de especies y caza: la expresa rectificación de la STC 102/1995 a propósito del listado de métodos de captura prohibidos.–a) Captura en "pequeñas cantidades".–b) Procedimientos masivos o no selectivos.–c) Métodos de captura de predadores.–d) Munición con plomo.–*4.3. El parany (STC 114/2013).*–A) Antecedentes.–B) El mantenimiento de la suspensión.–C) Los (magros) argumentos de la Sentencia.–D) Crítica.–E) Prospectiva.–*4.4. Parques Nacionales (STC 102/2013) y Listado de especies de protección especial (STC 146/2013).*–A) Parques Nacionales.–B) Listado de especies de protección especial.–5. ¿De quién es el mar?.–*5.1. Introducción.–5.2. Exploración e investigación de hidrocarburos (STC 8/2013).–5.3. Parques Nacionales y espacios naturales protegidos (SSTC 87 y 99/2013).*–6. Aguas.–*6.1. La reforma de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (SSTC 19, 51 y 64/2013).–6.2. La reforma de 2003 de la Ley de Aguas (SSTC 36, 104, 111 y 180/2013).*–A) Introducción.–B) El recurso castellano-manchego (STC 36/2013).–C) El recurso del Gobierno catalán (STC 104/2013).–7. Obras públicas de interés general.–*7.1. Introducción.–7.2. Las evaluaciones de la Directiva Hábitats (SSTC 59, 80, 104, 111 y 180/2013).*–A) Contexto normativo.–B) Los argumentos de los recurrentes.–C) La respuesta del Tribunal.–D) Valoración.–*7.3. La desaladora de Torrevieja (STC 202/2013).*–A) Antecedentes.–B) La Sentencia.–*7.4. La Ley catalana sobre contaminación acústica (STC 5/2013).*–8. Tributos ecológicos.–*8.1. Impuestos autonómicos sobre grandes superficies comerciales: el feliz final de una jurisprudencia constitucional desafortunada.*–A) Planteamiento.–B) Casos de

2012.–C) El impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.–*8.2. El impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (STC 60/2013): un fallo desconcertante.–8.3. El canon vasco del agua (STC 85/2013).*–9. Miscelanea.–*9.1. Movilidad sostenible (STC 174/2013).–9.2. Subvenciones (SSTC 113 y 163/2013): un curioso ejemplo de rebeldía frente a la jurisprudencia constitucional.–9.3. Suelos contaminados (SSTC 104, 111 y 180/2013).–9.4. Actividades clasificadas (STC 132/2013 y ATC 23/2013).–*

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Como el pasado, 2013 ha sido también un año fecundo para la jurisprudencia constitucional ambiental, de temática además enormemente variada.

Destacan posiblemente las Sentencias recaídas a propósito de las llamadas leyes singulares o "autoaplicativas" (casos de la planta de residuos peligrosos de Santovenia de Pisuerga y de la "Ciudad del Medio Ambiente" de Soria), así como las que resuelven los recursos de inconstitucionalidad presentados en su día frente a la Ley Montes (en su redacción originaria y tras la reforma de 2006) y a la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Pero hay otras muchas cuestiones de interés. Se han decidido ya, por ejemplo, dos asuntos cuyas decisiones cautelares comentamos en su día en este Observatorio: el de la caza de tordos con *parany*, y el de la desaladora de Torrevieja, ambos de la Comunidad Valenciana. Y se ha asentado finalmente el cambio jurisprudencial en materia de tributación ambiental autonómica (producto de la reforma de 2009 de la LOFCA), por el que también habíamos apostado desde estas páginas.

La mayor parte de los casos versa, como es habitual, sobre distribución de competencias. Resulta llamativo, y así lo podrá constatar el lector, que el ejercicio se cierre a este respecto con un pleno (o casi) de éxito competencial estatal. Se podrían aventurar otro tipo de razones, pero resulta menos arriesgado pensar sencillamente que al Estado le asistía este año, en general, más razón, como atacante o defensor.

En el plano de los conceptos no hay grandes novedades, pero sí, como igualmente se podrá comprobar, una amplia utilización de las técnicas ya alumbradas por la jurisprudencia constitucional en materia competencial ambiental: principios de transversalidad, integración, etc.

Como siempre, he intentado hacer un estudio sugestivo y crítico, que, sin embargo, también esta vez ha resultado muy extenso, por lo que pido disculpas. Espero, al

menos, que el lector que se acerque a estas páginas encuentre selectivamente algún tema que pueda resultar de su interés.

2. LEYES AUTOAPLICATIVAS

2.1. Planteamiento

Las SSTC 129/2013, de 4 de junio, y 203/2013, de 5 de diciembre, por las que se declaran inconstitucionales las Leyes castellano-leonesas de aprobación de los Proyectos Regionales de una planta de tratamiento y eliminación de residuos peligrosos en el municipio de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) y de la "Ciudad del Medio Ambiente", en el municipio de Garray (Soria), respectivamente, así como, en el primero de los casos, con carácter general la posibilidad de aprobar por Ley Proyectos Regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma, por vulneración, fundamentalmente, del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1) de los posibles interesados en dichas actuaciones, son seguramente las que han alcanzado mayor notoriedad de las que componen el presente ejercicio, y van a ser también probablemente las que conciten una mayor atención doctrinal, pues, más allá de su evidente repercusión en el estricto campo ambiental, abordan trascendentes cuestiones de índole constitucional sobre el reparto de funciones entre el Poder legislativo y la Administración pública[1].

Sin perjuicio de algunas complicaciones conceptuales (empezando por la propia expresión "leyes autoaplicativas", un neologismo tal vez innecesario[2]) y de algunos argumentos mal traídos o poco convincentes, a todo lo cual haremos referencia más adelante, mi opinión acerca de la decisión tomada por el Tribunal Constitucional en los casos que estamos comentando no puede dejar de ser favorable, pues razonablemente pone coto a una práctica por así decirlo fraudulenta de aprobación por ley de simples planes o proyectos regionales, con las evidentes e indebidas restricciones que ello comportaba al control judicial tanto de la extensa legislación condicionante (aspectos reglados) como de los aspectos discrecionales de dichas actuaciones; una práctica de "ingeniería jurídica" que, cualesquiera que fueran sus motivos desencadenantes, no hubiera sido oportuno bendecir, ni mucho menos proponer como ejemplo. Esta es la posición que (entrando un poco en las cuestiones de fondo) ya avancé en el comentario a la decisión cautelar relativa a otro de los Proyectos Regionales de la serie, el "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski" de Tordesillas (Valladolid), el ATC 114/2011, de 19 de julio, un caso todavía pendiente de resolución principal, aunque obviamente ya predeterminada, y que lógicamente mantengo ahora.

1. Vid. ya, al respecto, los excelentes trabajos de Iñigo SANZ RUBIALES, "Medio ambiente y leyes de blindaje: en defensa del Derecho administrativo", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 26, 2013, págs. 11 y sigs.; y René Javier SANTAMARÍA ARINAS, "Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional Español", Revista de Administración Pública, núm. 193, 2014, págs. 165 y sigs.
2. Posiblemente tomado del Derecho de los Tratados Internacionales (*Self-executing*).

Queda, no obstante, pendiente, a mi juicio, la construcción por parte del Tribunal de una doctrina general más clara y coherente sobre las leyes singulares, autoaplicativas, de contenido materialmente administrativo o como se las prefiera llamar, que permita comprender mejor por qué, como parecen dar por sentado las mencionadas Sentencias, esta técnica puede resultar constitucionalmente legítima en otros casos (por lo demás, no infrecuentes y que todos tenemos en mente, como la declaración de Parques Nacionales, la creación de Universidades públicas, etc.), siendo así que, en principio, parecería convenirles el mismo destino en función de la *ratio decidendi* de dichas Sentencias, lo que forma parte de la crítica a ciertos aspectos de su aparato argumentativo a la que antes hacíamos referencia y en la que entraremos seguidamente.

Por último, y para terminar este breve planteamiento general, no me parecería justo pasar por alto el contexto explicativo, al que también hicimos referencia, del recurso por parte de las autoridades castellano-leonesas a las leyes aprobatorias de Proyectos Regionales de singular interés para la Comunidad Autónoma, que no creo sea el producto de una mente perversa, sino simplemente la respuesta, bien que excesiva e inadecuada, a un problema por todos conocido, como es la extraordinaria dificultad de asentar pacíficamente en el territorio cierto tipo de instalaciones o proyectos, muy en particular las de gestión de residuos. No se trata, claro está, de un problema exclusivo de esta Comunidad Autónoma, pero sí tal vez sentido allí, en un cierto momento, de una manera especialmente aguda por un conjunto de factores, entre los que se encuentra la existencia de unas organizaciones ecologistas activas y bien asesoradas y, por qué no decirlo también, de un especial celo por parte de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia. En efecto, todos los asuntos subyacentes tienen tras de sí (o, en su caso, con posterioridad a la aprobación de las leyes) una larga historia de pleitos ante la justicia ordinaria, que, a diferencia de otras ocasiones, no repasaremos aquí exhaustivamente para no alargarnos en exceso.

2.2. Santovenia de Pisuerga y los proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés (SSTC 129 y 142/2013)

A) El caso

La figura de los "Proyectos Regionales" ya venía contemplada por la Ley castellano-leonesa 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, como un "instrumento de intervención directa" que tiene por objeto "planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad" [art. 20.1 c)], correspondiendo su aprobación a la Junta de Castilla y León, mediante Decreto (arts. 20.2 y 24.5).

De acuerdo con estas previsiones, se fueron aprobando por Decreto del Gobierno castellano-leonés, como Proyectos Regionales, algunas instalaciones (siempre conflictivas) para la gestión de residuos. Pero fue probablemente el caso, especialmente

polémico, de la planta de transferencia, tratamiento físico-químico y depósito de seguridad de residuos peligrosos, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), cercano a la capital, una instalación en funcionamiento desde 1993, pero que en mayo de 2002 había tenido que cesar su actividad a consecuencia de la anulación judicial de todas sus licencias, el que motivó la aprobación poco después por las Cortes de Castilla y León (por el procedimiento de lectura única) de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, objeto de la STC 129/2013, que ahora nos ocupa.

La nueva Ley venía a posibilitar, en primer lugar y con carácter general, la aprobación o declaración por Ley (en lugar de por Decreto) de los Proyectos Regionales relativos a "plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos", "cuando concurran motivos de singular interés para la Comunidad" (artículo único, apartado 1), manteniendo, por lo demás, la tramitación administrativa previa, así como los efectos previstos para esta clase de proyectos en la Ley de Ordenación del Territorio (apartado 2), con algunas particularidades (exención de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, control ambiental por los órganos de la Comunidad Autónoma y aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en los mismos, apartados 3 a 5). Y, en segundo lugar, la Ley 9/2002 procedía por sí misma a declarar como Proyecto Regional la mencionada planta de residuos peligrosos de Santovenia, con el contenido sumariamente descrito en el anexo, y con los efectos antes reseñados, esto es, "la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto" (Disposición adicional)[3].

Frente a esta Ley, en el doble contenido indicado, interpusieron recurso de inconstitucionalidad más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, aduciendo todo un conjunto de motivos. Principalmente, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por tratarse de una ley "autoaplicativa" y singular o de caso único, que elimina las posibilidades ordinarias de control judicial propias de los actos administrativos. Pero también, y entre otros, la lesión del mismo derecho fundamental como derecho a la ejecución de sentencias firmes, por implicar la validación legislativa de un acto administrativo declarado nulo; la vulneración del principio democrático, por la utilización injustificada del procedimiento de lectura única; la lesión de la autonomía local y de la legislación básica del Estado (en materia de urbanismo y medio ambiente), por la eliminación de las licencias municipales; y la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), por la suma de algunos de los motivos anteriores.

3. La planta volvió a entrar en funcionamiento dos días después de la entrada en vigor de la Ley (el 15 de julio de 2002).

B) La Sentencia

La STC 129/2013 comienza lógicamente el examen de las distintas cuestiones planteadas con la principal, la relativa a la constitucionalidad o no de la utilización de la ley para la aprobación de proyectos regionales de infraestructuras de residuos, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

A este respecto (FJ 2), empieza también distinguiendo lógicamente los dos contenidos antes indicados de la Ley impugnada. Por un lado, la "regulación general y completa de una [nueva] figura de ordenación territorial", siquiera sea introduciendo ciertas especialidades en otra ya existente (los Proyectos Regionales) para las infraestructuras de residuos; y, por otro, la aplicación de esa figura en la propia Ley a la planta de Santovenia de Pisuerga. En relación con este segundo contenido (no, claro está, con el primero), la Sentencia califica la naturaleza jurídica de la Ley impugnada como una ley singular y "autoaplicativa", mas no, como podría pensarse a primera vista y como era utilizada esta expresión por los recurrentes, por el hecho de tener el doble contenido ya conocido (por ser la segunda parte "aplicación" –"autoaplicación"– de la primera), sino como sinónimo de ley "materialmente administrativa", cuyo contenido es un acto y no una norma ("De hecho, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen"). Este es, pues, el sentido, más amplio, en el que esta Sentencia y las demás de la serie utilizan este concepto.

Establecida esta distinción, la Sentencia circunscribe lógicamente, en principio, el análisis de la posible vulneración del art. 24.1 CE, por la limitación de los medios de defensa de los afectados inherente a las leyes, a la parte "autoaplicativa" de la Ley (la Disposición adicional), aunque también lógicamente (FJ 7) extenderá luego sus conclusiones al respecto (que, como ya nos consta, son estimatorias del recurso) a la parte general de la Ley (artículo único) en la medida en que habilita o posibilita la utilización de la ley para la aprobación de otros proyectos de infraestructuras de residuos (no a los restantes extremos de la regulación general del nuevo instrumento), es decir, a lo que la Sentencia califica, a mi juicio indebidamente, como una "reserva formal de ley", cuando no había tal "reserva", sino que se trataba de una simple "posibilidad"[4]. "En efecto [dice la Sentencia, FJ 2], el artículo único de la Ley impugnada contiene una *reserva formal de ley* que conlleva la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería" (la cursiva es nuestra)[5].

4. Art. único, apartado 1 de la Ley 9/2002: "Las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos *podrán* ser declarados por ley Proyectos Regionales, cuando concurran motivos de singular interés para la Comunidad" (la cursiva es nuestra).
5. No se es del todo consciente de esta incorrección (en realidad en este caso irrelevante) hasta la STC 203/2013 ("Ciudad del Medio Ambiente"), que niega la existencia de una "reserva de ley" respecto de un precepto redactado en los mismos términos (el art. 24.6 de la Ley castellano-leonesa de Ordena-

Para resolver la cuestión planteada, la Sentencia utiliza los dos precedentes más evidentes relativos a las llamadas "leyes autoaplicativas", en el sentido indicado, ambos concernientes a la materia expropiatoria (leyes expropiatorias singulares), y bien conocidos, las SSTC 166/1986, de 19 de diciembre (en el caso Rumasa) y 48/2005, de 3 de marzo (ampliación de la sede del Parlamento de Canarias), pero cuidándose de señalar que, obviamente, el derecho a la tutela judicial efectiva, de cuya posible vulneración aquí se trata, se refiere a toda clase de derechos e intereses legítimos, no sólo al de propiedad (STC 129/2013, FJ 4 *in fine*), por lo que lógicamente también son titulares del mismo los posibles afectados por la instalación de una planta de tratamiento de residuos, aquí tendencialmente toda la población, por la existencia de "acción pública" en materia urbanística y ambiental.

Tras hacer un amplio resumen de la doctrina deducible al respecto de las mencionadas Sentencias (FFJJ 4 y 5, cuestión en la que no vamos a detenernos ahora), la STC 129/2013 (FJ 6), marginando un tanto en este caso la cuestión de la "excepcionalidad" o no de los supuestos, es decir, de las infraestructuras a las que resulta aplicable la Ley impugnada, también relevante con arreglo a aquella doctrina (o dando, si se quiere, por sentado implícitamente que no se trata de supuestos "excepcionales"), fija para la resolución del caso un canon de constitucionalidad integrado por "dos requisitos", que obviamente la Ley castellano-leonesa no estaba en condiciones de cumplir. En primer lugar, que los titulares aquí del derecho a la tutela judicial efectiva "pueda[n] instar la tutela que el precepto consagra" ante la instancia competente (el Tribunal Constitucional), lo que obviamente no es el caso. Y, en segundo lugar, que llegado el asunto a conocimiento del Tribunal por la vía de una cuestión de inconstitucionalidad, se encuentre éste en condiciones de hacer un examen tan completo de la legalidad de la actuación ("materialmente administrativa") como el que podrían hacer los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, caso de haber sido aprobada por la Administración (que "la intensidad del control" que realice el Tribunal Constitucional "sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa", FJ 5), lo que, ni que decir tiene, tampoco es posible en este caso. Se cuida la Sentencia de señalar, a este respeto, un buen número de piezas de la legislación "ordinaria" a la que están sometidos esta clase de proyectos, el control de cuyo cumplimiento excede lógicamente de la jurisdicción constitucional. Se menciona también, "a mayor abundamiento", pero a mi juicio de manera un tanto superficial, la STJUE de 18 de octubre de 2011 (caso Boxus), como supuestamente creadora de una exigencia general de control judicial del cumplimiento de la normativa comunitaria de referencia en relación con las leyes aprobatorias de proyectos ambientalmente relevantes, lo que igualmente escaparía a la esfera de conocimiento del Tribunal Constitucional ("Este

ción del Territorio). Por lo demás, buena prueba de que la Ley 9/2002 tampoco contenía una "reserva de ley" es que el Proyecto Regional de la planta de tratamiento de residuos urbanos de Gomecello (Salamanca), antes de ser aprobado por ley (Ley 6/2005, de 26 de mayo), lo había sido por Decreto (Decreto 65/2004, de 1 de julio).

control de legalidad que impone el Derecho europeo escapa, sin duda alguna, en la actualidad, a la función que puede desempeñar el Tribunal Constitucional", FJ 7).

En definitiva, al no superar este canon de constitucionalidad para las "leyes autoplicativas", se declara la inconstitucionalidad de la Ley 9/2002, con el alcance antes indicado. El problema, a mi juicio, es que ninguna ley autoaplicativa (valgan los ejemplos antes indicados) estaría en condiciones de aprobar un canon tan exigente; o que no está claro qué es lo que realmente la Sentencia entiende como "ley autoaplicativa", si piensa tal vez que el concepto no tiene mayor recorrido y se limita a los casos que está aquí examinando.

El resto de los motivos de impugnación son, sin embargo, fácilmente desestimados por la STC 129/2013 (FFJJ 8 a 10), lo que permite mantener la constitucionalidad, como ya dijimos, de una parte de la regulación general de la Ley. No nos detendremos en todos estos extremos. Baste con señalar dos cosas. Resulta curioso, en primer lugar, que la Sentencia no responda al motivo relativo a la posible vulneración, también del derecho consagrado en el art. 24.1 CE, pero en relación esta vez con el derecho al cumplimiento de las Sentencias firmes (temática que, como es sabido, fue protagonista de la STC Sentencia 73/2000, de 14 de marzo, sobre el caso Itoiz). Sí se analiza, sin embargo, con detalle la cuestión relativa a la posible vulneración de la autonomía local, por la supresión en este tipo de Proyectos de las licencias municipales (urbanísticas y ambientales), lo que se rechaza con razón en base al significado general de la garantía constitucional de aquélla, y a la existencia también en este caso de cauces de "participación" municipal previos a la toma de las decisiones (FJ 8).

Esta última era justamente también la temática del conflicto en defensa de la autonomía local planteado frente a la misma Ley 9/2002 por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga. La STC 142/2013, de 11 de julio, no entra, sin embargo, en el fondo del asunto, porque niega lógicamente la legitimación de dicho Ayuntamiento en relación con la parte general de la Ley, de la que no es "destinatario único" [art. 75 ter.1 a) LOTC]; y declara extinguido sobrevenidamente su objeto en relación con la "parte autoaplicativa" (la Disposición adicional), al haber sido declarada ya su inconstitucionalidad por la STC 129/2013.

2.3. La "Ciudad del Medio Ambiente" de Soria (STC 203/2013)

A) El caso

Animado tal vez por el éxito (ciertamente provisional) de la Ley 9/2002, relativa a las instalaciones de gestión de residuos, y consciente de las dificultades con que también tropieza frecuentemente el emplazamiento de otra clase de proyectos, el legislador castellano-leonés decidió extender el mismo modelo de aprobación por ley a toda clase de Planes y Proyectos Regionales "de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de [la Comunidad Autónoma]", a través de una modificación del art. 24.6 de la ya mencionada Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, llevada a cabo por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre.

Al amparo de esta nueva previsión legal de carácter general se procedió a la declaración como Proyectos Regionales del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski", en el municipio de Tordesillas (Valladolid), por medio de la Ley 6/2010, de 28 de mayo. Y, antes, de la "Ciudad del Medio Ambiente", en el municipio de Garray (Soria), a través de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, que ahora nos ocupa; una especie de "parque tecnológico", de los que estuvieron intelectualmente de moda hace unas décadas[6], que, según palabras de la Exposición de Motivos de la Ley, "tiene por objeto la creación de un espacio singular que integre instituciones de I+D+i, en especial en el campo de la preservación del medio ambiente, junto con actividades empresariales y de servicios y usos residenciales", y que pretendía (o pretende) desarrollarse sobre una extensión de unas 500 Ha., en el paraje llamado "Soto de Garray", situado a lo largo del curso del río Duero, al noroeste de la ciudad de Soria.

Frente a esta Ley 6/2007 (no en cambio frente a modificación de la Ley de Ordenación del Territorio que le prestaba cobertura) se interpuso de nuevo recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, por motivos sustancialmente coincidentes con los alegados en el caso de la Ley 9/2002, aunque limitados en este caso al carácter de aquélla como ley singular o de caso único, con contenido materialmente ejecutivo y no legislativo, supuestamente vulnerador, entre otros, de los principios de igualdad en la ley (art. 14 CE) y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), así como del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE); recurso que será resuelto (y estimado) por la STC 203/2013, de 5 de noviembre.

B) La Sentencia

Así como la STC 129/2013 toma como precedentes, según dijimos, las Sentencias recaídas en los casos de leyes expropiatorias singulares (casos Rumasa y ampliación del Parlamento de Canarias), la que ahora nos ocupa prefiere utilizar como punto de partida e hilo conductor de su argumentación las Sentencias dictadas en su día por el Tribunal sobre la declaración por leyes (autonómicas) de ciertos espacios naturales protegidos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, y 248/2000, de 19 de octubre, sobre la Ley balear 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de "áreas naturales de interés especial" y las Leyes 3/1984, de 31 de mayo, y 8/1985, de 17 de julio, de aplicación de esta figura a "Es Trenc-Salobrar de Campos" y "Sa Punta de N'Amer", respectivamente); Sentencias que incardinaron estas leyes desde el punto de vista competencial (por comprensibles razones temporales que a nadie escapan) en la materia "ordenación del territorio y urbanismo", y que habían validado su constitucionalidad desde la perspectiva del art. 24.1 CE (realmente, sólo la segunda entra en esta cuestión) de forma bastante sumaria.

6. Vid., por ejemplo, al respecto, el delicioso libro de Ramón MARTIN MATEO, *El espacio de las nuevas tecnologías*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1986.

La mayor analogía con estos casos (según el parecer del Tribunal) del proyecto "Ciudad del Medio Ambiente", y la necesidad de justificar la toma, en relación con este último, de una decisión distinta, explican probablemente el cambio de sentido en el discurso por parte de la STC 203/2013.

En efecto, la Sentencia (FJ 2) comienza corrigiendo la calificación de la actuación como "Proyecto Regional", por entender que su naturaleza jurídica es la de un "plan urbanístico" (entre otras cosas, porque junto con la Ley se publicó como Anexo la Normativa, como es característico y exigible en estos planes), al que por tanto le convendría mejor la calificación de "Plan Regional" (otro de los instrumentos de intervención directa previstos por la Ley de Ordenación del Territorio, para el que, como hemos visto, también resulta aplicable la posibilidad de aprobación por ley).

Entra, a continuación, la Sentencia (FJ 3) en una serie de distinciones conceptuales, a mi juicio, no del todo persuasivas. Como los planes urbanísticos tienen, según es sabido, naturaleza normativa, la Ley 6/2007, en cuanto aprobatoria de uno de ellos, no sería una "ley autoaplicativa" (pues toda norma requiere actos de aplicación), ni tampoco, por el mismo motivo (su contenido normativo), una ley con "destinatario único", sino otra variante distinta de las "leyes singulares" ("Debemos concluir, en consecuencia, que se trata, junto a las leyes de destinatario único y las leyes autoaplicativas, de un género de ley singular").

A partir de esta calificación (y de los precedentes citados) el examen de constitucionalidad de la Ley impugnada por parte de la Sentencia no se centra, como en el caso de Santovenia, en la posible vulneración del art. 24.1 CE, ni se aplica el canon de enjuiciamiento que vimos entonces, sino que se dirige hacia la posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) y principalmente del de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) ("En consecuencia, el canon de constitucionalidad que habremos de aplicar es el establecido en la doctrina constitucional para las leyes de esta naturaleza [las singulares]", FJ 3 *in fine*). Sólo de modo reflejo o indirecto, una vez constatada la lesión de este principio, se admite la vulneración adicional del derecho a la tutela judicial efectiva, respetando escrupulosamente el planteamiento de la STC 248/2000, con cuyas palabras a este respecto se cierra además la argumentación (STC 203/2013, FJ 8 *in fine*).

Entre medias sólo hacía falta constatar la arbitrariedad de la Ley (canon: "razonabilidad, proporcionalidad y adecuación", FJ 4). Pese a la deferencia generalmente mostrada por la jurisprudencia constitucional hacia el legislador en la apreciación de posibles arbitrariedades, en este caso la STC 203/2013 (FFJJ 6 a 8), sin poner en cuestión los fines (esto es, la calificación del "plan" como de "excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León"), sí cuestiona los medios, es decir, la "proporcionalidad" de la utilización en este caso de la ley en lugar del instrumento habitual del Decreto, habida cuenta (porque, en definitiva, ése sigue siendo el *quid* de la cuestión) de sus efectos restrictivos sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de los posibles interesados. Considera, a este respecto, que el legislador no ha justi-

ficado aquí la "necesidad" del empleo de la ley, que, conforme a las previsiones del art. 24.6 de la Ley de Ordenación del Territorio, constituye en estos casos una simple "posibilidad" ("lo cierto es que el legislador ni siquiera ha establecido una reserva formal de ley para la aprobación de los planes y proyectos regionales, como era el caso analizado en la STC 248/2000, de 19 de octubre, pues la utilización de este instrumento normativo se contempla con carácter potestativo y excepcional", FJ 3); y añade un argumento que demostraría de modo definitivo esa falta de necesidad, cual es la deslegalización que contiene la propia Ley (Disposición final primera) respecto de las determinaciones urbanísticas del "plan", al permitir su modificación por Decreto de la Junta ("Una deslegalización a futuro que resuelve definitivamente la innecesaridad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos", FJ 7).

Incidentalmente, para justificar el diferente desenlace de este asunto respecto del juzgado por la STC 248/2000, cuyo planteamiento le sirve de modelo, la STC 203/2013 (FJ 3) propone un elemento distintivo que, a mi juicio, no resulta concluyente: las "áreas naturales de interés especial" baleares eran tratadas todas por igual (siempre declaradas por ley), mientras que la aprobación por ley del "plan" "Ciudad del Medio Ambiente" constituía un supuesto excepcional, y a la postre, como hemos visto, para el Tribunal no justificado ("En los supuestos analizados en las SSTC 128/1997, de 13 de febrero, y 248/2000, de 19 de octubre, la declaración de las áreas naturales de especial interés había sido reservada al legislador por la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de manera que no se producía una desigualdad entre los instrumentos normativos utilizados para tal declaración. En otras palabras, la utilización de la ley no respondía en modo alguno a una situación excepcional, sino al *ejercicio normal de la potestad legislativa*", FJ 3, la cursiva es nuestra).

2.4. Apunte final

En el planteamiento inicial de estos casos ya he avanzado mis opiniones al respecto, por lo que no insistiré en exceso. Justo final, pues, para una práctica espuria, pero bajo unos esquemas excesivamente complejos (basta comparar los distintos conceptos y cánones empleados en el enjuiciamiento de dos casos, a mi juicio, sustancialmente afines) y que no permiten prever con claridad la respuesta a otros supuestos análogos. Merecería, pues, la pena hacer alguna propuesta de simplificación, pero no es lógicamente tarea de este momento.

3. MONTES

3.1. Introducción

Uno de los temas destacables de este periodo ha sido la resolución de los recursos de inconstitucionalidad que había pendientes frente a la Ley estatal de Montes, tanto en su primera redacción de 2003 (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes)

como tras la importante reforma de 2006 (Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003).

El primero de los recursos de inconstitucionalidad, el interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña frente a la Ley 43/2003, en su redacción original, quedó a la hora de su resolución (por STC 49/2013, de 28 de febrero) un tanto descafeinado, debido precisamente a la reforma llevada a cabo en 2006, que satisfizo extraprocesalmente buena parte de las reivindicaciones competenciales planteadas por el Gobierno catalán, dejando así sobrevenidamente sin objeto, como declarará la Sentencia, un elevado número de las impugnaciones de preceptos concretos de la Ley. Las impugnaciones supervivientes fueron, como veremos después, desestimadas.

Por su parte, la reforma de 2006 fue recurrida por los Consejos de Gobierno de La Rioja y de la Junta de Castilla y León, también con un planteamiento estrictamente competencial, en relación con dos de sus novedades más significativas: la prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años y la limitación de la circulación con vehículos a motor por pistas forestales; cuya constitucionalidad fue confirmada por las Sentencias 84 y 97/2013, de 11 y 23 de abril, respectivamente, resolutorias de los mencionados recursos.

Más allá de las particularidades y de las decisiones tomadas en cada caso, las tres Sentencias tienen interés en la medida en que reafirman algunas de las piezas del aparato conceptual del que se vale la jurisprudencia constitucional para la resolución de las controversias competenciales en materia ambiental. En efecto, la jurisprudencia constitucional no se había ocupado hasta la fecha de la relación entre las materias competenciales "montes" y "protección del medio ambiente", que quedan esclarecidas ahora en términos muy razonables, mediante un uso apropiado del concepto de "integración" del medio ambiente en otras políticas sectoriales. Aunque las ideas ya venían anticipadas por la Sentencia inicial de la serie (la STC 49/2013), la segunda (la STC 84/2013) es la que las ilustra mejor y las formula de una manera más clara y, a mi juicio, modélica.

3.2. La Ley de Montes de 2003 (STC 49/2013)

A) Un recurso descafeinado

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, un texto de extensión moderada y con abundantes remisiones al desarrollo legislativo autonómico y apelaciones a la colaboración con las Comunidades Autónomas, no parecía exceder grandemente del margen atribuido por la Constitución al Estado en esta materia ("legislación básica sobre montes [y] aprovechamientos forestales", art. 149.1.23 CE), principal fundamento competencial de la Ley, según su Disposición final segunda[7].

7. Así lo mantuvimos en su día en Juan José DIEZ SANCHEZ y Germán VALENCIA MARTIN, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Ley de Montes y la

No obstante, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña (gobernaba ya por entonces el tripartito) se llegaron a impugnar hasta veinticinco preceptos de la Ley (entre artículos completos y apartados sueltos) por supuesta invasión de las competencias autonómicas en materia de montes y de protección civil y seguridad pública.

En estas circunstancias, una de las finalidades principales de la reforma de la Ley de Montes de 2006 (había cambiado también el Gobierno de la Nación) fue atender las reivindicaciones competenciales planteadas en el mencionado recurso. Así se declara en la propia Exposición de Motivos de la Ley 10/2006, apartado V ("con el propósito de garantizar la correcta adecuación al orden constitucional de distribución de competencias…"), lo recuerda la STC 49/2013 (FJ 2), y salió a relucir también (aunque lógicamente con valoraciones diferentes) en los debates parlamentarios[8].

Así pues, con razón o sin ella, la Ley 10/2006 derogó o modificó una parte importante de los preceptos de la Ley de Montes impugnados en el recurso catalán. En relación con los preceptos derogados, la desaparición sobrevenida del objeto del recurso resultaba evidente (STC 49/2013, FJ 3). Y en relación con los preceptos simplemente modificados, la Sentencia se ocupa de discernir si el alcance de la modificación había extinguido o no la controversia competencial, a lo que responde afirmativamente en la mayoría de los casos (FJ 4). En conclusión, de las veinticinco impugnaciones indicadas, sólo nueve siguieron vivas, habiendo quedado anticipadamente resueltos, por la reforma de 2006, algunos de los temas más espinosos[9]. Colateralmente, la reforma de 2006 había afectado, por derogación o modificación, a los únicos tres preceptos impugnados en el otro recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley, el planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que por este motivo desistió tempranamente de su recurso[10].

Las nueve impugnaciones remanentes constituían un conjunto variopinto y desordenado de cuestiones. Tal vez por ello la Sentencia no se ve en la obligación, como en otras ocasiones similares o como hubiera ocurrido sin duda caso de conservar el recurso su alcance inicial, de construir previamente una doctrina general sobre el reparto de competencias en materia de montes y sobre el deslinde entre esta materia y todas las afines o concurrentes, limitándose a utilizar los argumentos estrictamente indispensables para resolver cada una de ellas. Ello no quiere decir que la Sentencia carezca de interés. A mi juicio, las dos cuestiones más interesantes se refieren al des-

---

Administración forestal", en: L. Calvo Sánchez (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2005, págs. 203 y sigs.

8. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII legislatura, núm. 119, de 6 de octubre de 2005, págs. 5941 y sigs.
9. Así, por ejemplo, la reserva a la Administración estatal de la función (de carácter claramente ejecutivo) relativa a la "gestión de los montes de su titularidad" [art. 7.1 a), derogado]; o la atribución al Estado de la competencia para elaborar y aprobar unas "Instrucciones básicas" para la ordenación y aprovechamiento de los montes, sustituidas por unas menos incisivas "directrices básicas comunes" [arts. 7.2 g) y 32, modificados por la Ley 10/2006].
10. Auto 198/2007, de 27 de marzo.

linde de los montes de titularidad pública y a la organización de los trabajos de extinción de incendios. Nos ocuparemos primero de ellas y luego, más brevemente, de las restantes. Antes, cabe señalar que la Sentencia aborda las impugnaciones teniendo en cuenta el nuevo Estatuto catalán, pero constatando al tiempo la ausencia de cambios significativos respecto del anterior en las materias implicadas (FFJJ 5 y 12); y que, como ya anticipamos, todas las impugnaciones fueron desestimadas (con una sola excepción, de alcance más formal que sustantivo, a la que también haremos referencia).

B) El deslinde de los montes públicos

La primera de las dos cuestiones principales se refiere al deslinde de los montes de titularidad pública (art. 21 de la Ley). Su interés reside en que con esta cuestión se planteaba frontalmente la relación existente, a efectos competenciales, entre la legislación general de patrimonio de las Administraciones públicas y la sectorial relativa a ciertos bienes públicos, no abordada hasta la fecha por el Tribunal, al menos de forma directa.

La Ley de Montes regulaba con cierto detalle, en algunos apartados del art. 21, el procedimiento de deslinde de los montes de titularidad pública (la iniciación del procedimiento –art. 21.2–, el contenido de la resolución aprobatoria del deslinde –art. 21.4– y la notificación y publicación de dicha resolución –art. 21.7–), atribuyendo a dicha regulación un carácter básico, fundamentado, no en la legislación básica en materia de montes, sino en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), según el apartado 2 de la Disposición final segunda. La Generalitat de Cataluña impugnó estos tres apartados del art. 21 cuestionando su carácter básico y argumentando, con bastante sentido, que si, desde la óptica del art. 149.1.18 CE, la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas no atribuía carácter básico a su regulación general del procedimiento de deslinde (art. 52), tampoco debería tenerlo, con ese mismo fundamento, la regulación especial de dicho procedimiento para una concreta clase de bienes públicos. El Abogado del Estado contrargumentaba desplazando el fundamento competencial de dicha regulación hacia la legislación básica en materia de montes (art. 149.1.23 CE).

La reforma de 2006 derogó el apartado 2 del art. 21 (iniciación del procedimiento) y modificó el apartado 7, eliminando la problemática referencia a la notificación y publicación de la resolución aprobatoria del deslinde. La impugnación quedaba, pues, circunscrita al apartado 4, relativo al contenido de dicha resolución (inclusión de la cabida del monte deslindado, delimitación sobre plano y concreción de los gravámenes existentes), pero los términos de la controversia competencial seguían incólumes.

Pues bien, a este respecto, la STC 49/2013 (FJ 10) da una respuesta discutible, pero importante y que trasciende las particularidades del caso. En efecto, la Sentencia acepta el fundamento competencial esgrimido por la Ley de Montes, esto es, el art. 149.1.18 CE, sin necesidad de recurrir al título competencial sectorial de montes, con el argumento de que aquél "no exige dar un tratamiento uniforme a todos los bienes

públicos". Y tras ello confirma el carácter básico del precepto impugnado, en la medida en que no contiene sino una serie de determinaciones "necesarias a los efectos de garantizar un mínimo común de seguridad jurídica en los deslindes de montes públicos", sin agotar, por lo demás, "el margen de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas" en la regulación del referido procedimiento.

Así pues, la conclusión que cabe extraer de esta Sentencia en cuanto a la cuestin de alcance general antes planteada es la "horizontalidad" o "transversalidad" del título competencial "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" frente a los títulos sectoriales concurrentes sobre aguas, montes, minas, etc., que hace innecesario para el Estado recurrir a estos últimos cuando de lo que se trata es de regular particularidades relativas al régimen jurídico de ciertas clases de bienes públicos, aunque ello obviamente no significa que toda especialidad haya de revestir necesariamente carácter básico, lo que habrá que juzgar en cada caso con los criterios habituales al respecto.

C) La organización de los trabajos de extinción de incendios

La segunda cuestión de mayor interés, a mi juicio, se refería a la regulación por parte de la Ley de Montes de ciertos aspectos de la organización de los trabajos de extinción de incendios [arts. 7.2 c), 46 y 47]. También en este caso, la reforma de 2006 limitó el alcance de la impugnación inicial, dejándola circunscrita a los arts. 46.2 (la exigencia de designar, para cada incendio y salvo en el caso de incendios de pequeña entidad, "un mando unificado" y el establecimiento de ciertos requisitos de capacitación para el "director técnico" de la extinción) y 47.1 (la atribución al mismo de la condición de "agente de la autoridad" y la pormenorización de sus facultades exorbitantes).

La Ley situaba el fundamento competencial de estos preceptos en el art. 149.1.23 CE, esto es, la legislación básica en materia de montes (Disposición final segunda, apartado 1). Sin embargo, para la Generalitat de Cataluña se trataría de cuestiones encuadrables en la materia "protección civil", y por lo tanto, en principio, de competencia autonómica.

La cuestión afectaba, pues, como tantas otras veces, a la selección de las materias o de los títulos competenciales aplicables (en este caso, montes o protección civil), operación en la cual la jurisprudencia constitucional tiene establecido (y así se recuerda en la propia STC 49/2013, FJ 5) que hay que "atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad". Sin embargo, para resolver este concreto caso, la Sentencia (FJ 12) desliza, con inusual sinceridad, una reflexión muy atinada y que comparto plenamente: "La tarea de deslindar las distintas materias implicadas, de acuerdo con la finalidad predominante de la norma, a los efectos de delimitar los títulos competenciales aplicables, contiene, *a veces, elevadas proporciones de convención y artificio*" (la cursiva es nuestra). Una frase llamada con seguridad a hacer fortuna.

En este caso, la Sentencia (FJ 12) constata la doble finalidad de los preceptos impugnados ("En este caso, la finalidad de las normas impugnadas es tanto la de prevención y superación de una situación de grave riesgo o catástrofe, como la de protección del monte cuya misma existencia se pone en riesgo por el incendio"); y, por lo tanto, examina y confirma su constitucionalidad desde sus dos posibles fundamentos competenciales: como legislación básica en materia de montes (pues "pertenece a esa regulación común mínima que el Estado considera necesaria [para] garantizar una mínima eficiencia y seguridad en la labor de extinción de incendios", sin agotar "el ámbito organizativo de que gozan las Comunidades Autónomas") y como legislación encuadrable en la competencia estatal sobre "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE), a la que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, quedan subordinadas las competencias autonómicas en materia de "protección civil" cuando entran en juego "superiores exigencias de interés nacional".

D) Otras cuestiones

Más sintéticamente, el resto de impugnaciones remanentes se referían a las siguientes cuestiones:

(1) La facultad atribuida al Ministerio (de Medio Ambiente) para declarar de interés general actuaciones de restauración hidrológico-forestal fuera del dominio público hidráulico, a petición de las Comunidades Autónomas afectadas (art. 42), que se desestima por falta de argumentación (FJ 6).

(2) La cooperación estatal en el establecimiento, mantenimiento, financiación y control de las redes temáticas y parcelas de seguimiento derivadas de la normativa internacional (art. 56.1), que la Sentencia (FJ 7) no considera una atribución ilegítima al Estado de funciones ejecutivas en materia de montes, sino simple expresión del "principio cooperativo" consustancial al Estado autonómico, aunque corrigiendo su fundamento competencial, que la Ley [Disposición final segunda, apartado 3 b)] situaba en el art. 149.1.15 CE (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica), y la Sentencia prefiere ubicar en el general de la Ley (la legislación básica en materia de montes), porque para la aplicación de aquel otro "debe resultar patente que la actividad principal o predominante debe ser la investigadora (STC 242/1999, de 21 de diciembre FJ 14)" y "la finalidad de las citadas redes y parcelas de seguimiento es la de recopilar una información fiable sobre el estado de los montes, información que puede estar o no relacionada con una determinada actividad investigadora", lo que conduce a declarar la inconstitucionalidad del referido apartado de la Disposición final segunda.

(3) El establecimiento de ciertas condiciones para la modificación anticipada del régimen de los consorcios y convenios de repoblación suscritos al amparo en la legislación anterior (Disposición adicional primera), cuyo carácter básico la Sentencia confirma, al entender que forma parte del "común normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales", sin eliminar, por lo demás, "el

margen de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas", "que podrán optar por sustituir o no los convenios antes de su extinción y establecer cualesquiera otras condiciones, además de las contempladas en esta disposición" (FJ 8)

(4) El "informe favorable" de los órganos estatales competentes para la aprobación por la Administración forestal de los instrumentos de gestión de los "montes afectados por las zonas de servidumbre, policía, o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario", como alternativa a la necesidad, en otro caso, de autorización por aquellos mismos órganos de los aprovechamientos de tales montes (art. 36.5), que la Sentencia considera, de acuerdo con doctrina reiterada en la materia, una técnica legítima de coordinación del ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo espacio físico (FJ 9).

Y, por último, (5) La regulación de la "notificación previa" de los aprovechamientos maderables y leñosos en montes ordenados (frente a la exigencia de autorización en el caso de montes no ordenados), que entraba en aspectos procedimentales, tales como la necesidad de que la resolución sea motivada o el régimen del silencio administrativo, carentes, a juicio de la Generalitat, de carácter básico [art. 37 a) *in fine*: "La denegación o condicionamiento del aprovechamiento sólo podrá producirse en el plazo que determine la normativa autonómica mediante resolución motivada, entendiéndose aceptado caso de no recaer resolución expresa en dicho plazo"].

A este respecto, la Sentencia (FJ 11) corrige, a mi juicio de manera innecesaria, por tratarse de una cuestión de mera legalidad ordinaria, la calificación efectuada por la recurrente de este supuesto como de "silencio positivo", para hablar en su lugar de una "comunicación previa con veto, esto es, con un plazo limitado para que la Administración pueda llevar a cabo su actividad de control o comprobación de que lo notificado responde a la legalidad". Y a continuación confirma la constitucionalidad del precepto, dándole cobijo en el art. 149.1.18 CE, porque la exigencia de un plazo máximo "forma parte de esa regulación común uniforme que permite garantizar el tratamiento común de los titulares de derechos sobre los montes ordenados" y "no agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas que, a la vista de sus peculiaridades, podrán establecer plazos más o menos amplios de veto". El razonamiento puede ser correcto, pero (a diferencia de lo ocurrido en el caso del deslinde) la Sentencia no explica aquí su opción por el título competencial indicado, en lugar del art. 149.1.23 CE, que era el utilizado por la Ley en relación con este precepto, ni por lo tanto hace tampoco en este caso (a diferencia del de las redes temáticas) ningún pronunciamiento sobre la irregularidad de la elección.

3.3. La reforma de 2006 (SSTC 84 y 97/2013)

A) Planteamiento

La reforma de la Ley de Montes llevada a cabo en 2006 (la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes) tam-

bién fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, en esta ocasión por los Consejos de Gobierno de La Rioja y de la Junta de Castilla y León (siempre se cruzan políticamente las impugnaciones), en sólo dos aspectos muy concretos, ninguno de ellos coincidente con los asuntos debatidos por la Sentencia que acabamos de comentar: la nueva redacción dada por la Ley 10/2006 al apartado 1 del art. 50 de la Ley de Montes (restauración de los terrenos forestales incendiados), y el nuevo art. 54 bis (acceso público), único integrante de un nuevo capítulo V del Título IV, titulado "Uso social del monte". Los dos recursos de inconstitucionalidad, del mismo contenido, fueron resueltos, y cabe anticipar que desestimados, por las SSTC 84 y 97/2013, de 11 y 23 de abril, respectivamente.

Antes de entrar en el contenido de las Sentencias, conviene dar algunos detalles aicionales sobre los preceptos impugnados.

Junto a los ajustes competenciales antes comentados, otro de los temas estrella e la reforma de 2006 fue el reforzamiento de la prohibición de cambio de uso de los terrenos forestales incendiados, como medida de prevención de los incendios. La Ley de Montes de 2003, en su redacción original, ya contenía dicha prohibición, pero sin precisar su duración, que quedaba remitida a la decisión de los legisladores autonómicos (art. 50.1: "Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio. Igualmente, determinarán los plazos y procedimientos para hacer efectiva esta prohibición"). Lo que hizo la reforma de 2006 fue establecer, para dicha prohibición y con carácter básico, una duración mínima de 30 años, ampliable por las legislaciones autonómicas, y sólo excepcionable por éstas en supuestos tasados, relacionados todos ellos con la previsión del cambio de uso con anterioridad a la producción del incendio. La nueva redacción del art. 50.1 [que se impugnaba en su integridad salvo la letra b)] era (y es) la siguiente:

> "Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:
>
> a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.
>
> b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.
>
> Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:
>
> 1º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.
>
> 2º Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.
>
> 3º Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono"

Una decisión de esta clase por parte del legislador básico estatal había sido reclamada ya por algunos grupos de la oposición durante la tramitación parlamentaria de la Ley 43/2003, y venía siendo también insistentemente pedida por algunas organizaciones ecologistas, que durante esta legislatura (en la etapa al frente del Ministerio de Medio Ambiente de la Ministra Narbona) encontraron tal vez mayor eco que nunca a sus propuestas.

A diferencia del precepto anterior, que formaba parte del proyecto de Ley presentado ante las Cortes, aunque sufriera algunos pequeños cambios durante la tramitación parlamentaria, el relativo al "uso social del monte" se incorporó a lo largo de ésta, como consecuencia de la aceptación (con ligeros retoques) de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso[11]; aunque guardaba relación con medidas similares de vigencia limitada adoptadas en el verano de 2005[12]. La redacción final del nuevo art. 54 bis, del que tan sólo se impugnaron los apartados 2 (tránsito motorizado) y 3 (zonas de alto riesgo), fue (y es) la siguiente:

> "Artículo 54 bis. Acceso público.
>
> 1. El acceso público a los montes podrá ser objeto de regulación por las Administraciones Públicas competentes.
>
> 2. La circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras quedará limitada a las servidumbres de paso que hubiera lugar, la gestión agroforestal y las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones Públicas competentes. Excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración Forestal el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil.
>
> 3. El acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión podrá limitarse en las zonas de alto riesgo previstas en el artículo cuando el riesgo de incendio así lo aconseje, haciéndose público este extremo de forma fehaciente."

Los recursos de inconstitucionalidad se basaban, en primer término, en razones competenciales. En relación con la prohibición de cambio de uso de los terrenos forestales incendiados, las Comunidades Autónomas recurrentes (tomamos como referencia los argumentos utilizados por el Gobierno de La Rioja; los del Gobierno castellano-leonés eran muy similares) entendían que la nueva regulación (básica) vulneraba sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, por dejar un margen de desarrollo "prácticamente nulo", al ser "inmodificables" los aspectos verdaderamente importantes de la norma: el plazo de 30 años, que "teóricamente podría pasar por un mínimo susceptible de ampliación", sería "en realidad un máximo que no deja fisuras"; y, más allá de unas "aparentes excepciones", la norma no permitiría "excepcionar, matizar o moderar la intensidad de la prohibición por razón

11. Enmienda núm. 145. BOCG (Congreso), VIII legislatura, Serie A, núm. 51-5, de 11 de octubre de 2005, pág. 54.
12. Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales.

de circunstancias sobrevenidas [de] interés general (por ejemplo, determinadas obras públicas)". Por las mismas razones, entendían que dicha regulación suponía una intromisión ilegítima en las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En cuanto al apartado 2 del nuevo art. 54 bis, entendían vulneradas igualmente las anteriores competencias, así como otras exclusivas en materia turismo, cultura, deporte y ocio, por establecer una "prohibición prácticamente absoluta de circulación motorizada" y de "vigencia indefinida", "sin posibilidad de modulación o graduación en atención a aspectos como el tipo de vehículo, la naturaleza del monte, la Comunidad Autónoma en que se halle radicado, la época del año y hora del día en que se circule o cualquier otra circunstancia que pueda tener incidencia en el riesgo de incendio forestal". El apartado 3, relativo al acceso público en zonas de alto riesgo (sólo impugnado realmente en el recurso castellano-leonés), vulneraría, aparte de las de montes, las competencias autonómicas en materia protección civil.

El recurso de La Rioja (no el castellano-leonés) imputaba, además, a la prohibición de acceso motorizado del apartado 2 del art. 54 bis otras vulneraciones constitucionales de carácter sustantivo, las de los derechos a circular libremente por el territorio nacional (arts. 19 y 139.2 CE) y a disfrutar del medio ambiente (art. 45 CE), siempre por el mismo tipo de razones, esto es, por su carácter supuestamente desproporcionado.

B) Transversalidad e integración

En la resolución de la vertiente competencial de estos asuntos (la más enjundiosa) por las SSTC 84 y 97/2013 (en realidad, por la primera de las dos, a la que la otra se remite íntegramente, salvo lógicamente en el extremo sólo debatido en el segundo de los recursos: el apartado 3 del art. 54 bis) cabe distinguir, a mi juicio, dos aspectos, que merecen una valoración diferenciada. Por un lado, el planteamiento de los términos generales para resolver la controversia competencial, que, a mi juicio, resulta brillante; y, por otro, la aplicación al caso de esos conceptos, es decir, la decisión de los casos, que, aunque posiblemente acertada, me parece argumentalmente mejorable. Nos ocuparemos ahora de lo primero.

Aunque no era un extremo especialmente polémico, para mayor claridad la STC 84/2013 (FJ 2) se propone, en primer término, determinar con precisión el fundamento competencial de los preceptos impugnados, de entre los dos posibles: la legislación básica en materia de montes o la legislación básica sobre protección del medio ambiente (ambos ubicados en el art. 149.1.23 CE). No era, como digo, un tema especialmente controvertido, pero ciertamente en los escritos de las partes (recurrentes y Abogacía del Estado) se mezclaban las referencias a uno y otro, y la propia Ley no tomaba partido: la Ley 10/2006, en su Disposición final segunda, mencionaba como habilitación competencial general simplemente el art. 149.1.23 CE; y la Ley modificada, la Ley 43/2003, también en su Disposición final segunda, incluía entre paréntesis

la referencia a ambas materias, pero sin discernir qué preceptos respondían a una o a otra o si todos a las dos simultáneamente.

Sea como fuere, la Sentencia considera oportuno empezar clarificando este extremo, y lo hace en términos, a mi juicio, muy razonables[13]. Aunque los dos preceptos impugnados (prohibiciones de cambio de uso de terrenos forestales incendiados y de acceso público al monte, y lo mismo cabría decir de otros muchos de la Ley de Montes) persiguen claramente una finalidad ambiental, relacionada con la prevención de incendios forestales, su sede competencial natural es la legislación básica en materia de montes (y no la legislación básica sobre protección del medio ambiente), porque la materia de "montes" integra con toda naturalidad la perspectiva ambiental o, dicho de otro modo, las consideraciones ambientales constituyen un componente indispensable (aunque no único) de la legislación en materia de montes.

La idea, que ya estaba presente en la STC 49/2013 (FJ 5), se desarrolla y cobra sentido en la STC 84/2013 (FJ 2): "Encuadrada en estos mismos términos la controversia competencial que se somete ahora a nuestro examen, resulta título competencial más específico y, por ello, prevalente, el que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 *in fine* CE), *título que integra una vertiente de protección del medio ambiente*, que habremos de tomar en consideración en atención a la finalidad perseguida por las normas impugnadas" (la cursiva es nuestra).

La opción entre una de estas dos materias no era especialmente relevante, porque en ambas la competencia estatal es la misma (legislación básica), pero sí resulta, a mi juicio, clarificadora y constitutiva de un magnífico ejemplo de aplicación, en la esfera competencial, del principio de integración.

Una consecuencia adicional de la aplicación de este principio es que, a continuacin, y como segundo eje de su decisión de los casos, la Sentencia (FFJJ 4 y 5) concede al título competencial seleccionado (la legislación básica sobre montes), en su relación con otros títulos competenciales "sectoriales" de competencia autonómica, el mismo carácter "transversal" habitualmente reconocido por la jurisprudencia constitucional a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sujetándolo a los mismos límites [explicitados, por ejemplo, en la STC 101/2005, FJ 5 c)].

C) Prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados

Sin grandes alardes argumentativos, la STC 84/2013 (FJ 4) desestima el recurso interpuesto frente a la nueva redacción del art. 50.1 de la Ley de Montes, confirmando, por un lado, su carácter básico desde la perspectiva del título competencial seleccionado (montes), y negando, por otro, que invada ilegítimamente las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuestiones concep-

13. Mi trabajo…

tualmente diferentes, pero estrechamente relacionadas, que la Sentencia tampoco se preocupa en exceso en deslindar.

Para confirmar el carácter básico del precepto, la Sentencia se conforma con extractar la detallada justificación del mismo contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2006, derivando de ella la "clara la finalidad disuasoria de la medida adoptada, que tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal", para concluir, a renglón seguido, que "teniendo en cuenta la estrecha conexión existente entre los dos títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.23 CE, como ya hemos razonado en el precedente fundamento jurídico 2, en razón de dicha finalidad tuitiva, el precepto encaja sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales".

Para descartar la invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se recuerda la doctrina de la "transversalidad" de la competencia estatal *ex* art. 149.1.23, antes mencionada, y más específicamente, con invocación de la STC 61/1997 (FJ 16), que no "cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, [tiene] que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio", concluyendo, muy razonablemente, la falta de invasión porque "la prohibición que se examina no pretende, en efecto, regular los usos ni fijar las prohibiciones del conjunto de los terrenos forestales, sino que se circunscribe a un régimen específico de protección, aplicable únicamente a los terrenos incendiados, con la finalidad de garantizar a largo plazo su regeneración y, en definitiva, su conservación".

Finalmente, la Sentencia vuelve sobre el carácter básico del precepto, enfrentando otro de los argumentos en contra (su excesivo detalle), para afirmar que tampoco supone un "vaciamiento de la competencia autonómica para la protección del patrimonio forestal", porque "el plazo de treinta años opera como un mínimo" y "la prohibición no es taxativa o absoluta, al dejar un margen de decisión a las Comunidades Autónomas para acordar el régimen de excepciones «cuando existan circunstancias objetivas que acrediten que el cambio de uso del terreno forestal afectado estaba previsto con anterioridad al incendio»".

Esta última es, a mi juicio, la parte más floja de la argumentación. Si el margen de desarrollo característico de la legislación básica fuera exigible de cada uno de sus preceptos, en este caso habría que dar la razón a las Comunidades Autónomas recurrentes, porque el de esta norma es mínimo. En lugar de rebatir lo incontestable, la Sentencia debiera, en mi opinión, haber apelado a un argumento sistemático (como proponía, en cierto modo, el Abogado del Estado), midiendo los márgenes de desarrollo legislativo en relación con el entero contenido del art. 50 (restauración de los terrenos forestales incendiados), donde sin duda es posible hallarlos, o aun incluso en relación con la completa temática de la prevención de incendios, donde aún sería más fácil; y haber recordado las atinadas palabras de la STC 102/1995 (FJ 9): "No son, por

tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto *de cada norma*, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho" (la cursiva es nuestra).

Al margen de la bondad o no del precepto, sobre la que luego volveremos, y que en sí misma no es obviamente materia constitucional, la cuestión competencial, que era la única a debate, se podía haber planteado, a mi juicio, en términos más crudos, aunque con el mismo desenlace. La Ley de Montes, en su redacción originaria, había renunciado realmente a legislar sobre el tema controvertido, dejando prácticamente su regulación en manos autonómicas. Nadie discutía en realidad (véanse los debates parlamentarios[14]) la constitucionalidad de una prohibición de características tan rigurosas (gustase más o menos) caso de ser una decisión autonómica. Pudiendo, pues, una o varias Comunidades Autónomas tomar esa medida, ¿no podía imponerla también el Estado con carácter general?. La respuesta parece evidente: sí, porque para ello cuenta con competencia sobre la legislación básica en la materia. En realidad, los argumentos de las Comunidades Autónomas recurrentes eran más de carácter sustantivo que competencial (regulación inflexible, desproporcionada, etc.), pero no se atrevieron a plantearlos desde ese ángulo (conectando, por ejemplo, la desproporción con el derecho de propiedad de los montes, o invocando el principio de interdicción de la arbitrariedad). Ciertamente, no hubiera sido fácil que prosperaran esos reproches sustantivos (se trata, en definitiva, así lo creo, de legítimas opciones legislativas), pero canalizarlos por la vía competencial tampoco resultó una estrategia exitosa.

D) Prohibición del tránsito motorizado por pistas forestales

La impugnación del apartado 2 del nuevo art. 56 bis, en el recurso presentado por el Gobierno de La Rioja, se basó, como ya sabemos, en razones tanto competenciales como sustantivas, lo que permitió a la STC 84/2013 (FFJJ 5 y 6) dar una respuesta más completa y convincente, aparte de tratarse, a mi juicio, en este caso, de un asunto jurídicamente de menor entidad.

Desde el punto de vista competencial, la Sentencia (FJ 5) comienza descartando la invasión de las competencias autonómicas en materia de turismo, cultura o deporte, por respetarse en este caso los límites señalados por la jurisprudencia para la legítima proyección "transversal" de la competencia estatal *ex* art. 149.1.23 [sintetizados por la STC 101/2005, FJ 5 c], esto es, por tratarse de meras "limitaciones específicas o puntuales", "que responden a la finalidad de garantizar la conservación y protección de los montes, frente al riesgo de incendios forestales", y no de "una regulación de mayor alcance" del ejercicio de las referidas actividades sectoriales.

Por la misma razón, la Sentencia defiende el carácter básico del precepto, sin que "la vigencia temporal o indefinida de la medida" resulte relevante a estos efectos, porque la

14. Diario de Sesiones del Congreso, VIII Legislatura, núm. 151, de 16 de febrero de 2006, págs. 7587 y sigs.

"dimensión temporal de la norma forma parte del margen de apreciación del legislador estatal", y constatando, además, la existencia de un claro margen de desarrollo autonómico ("sin que, de otra parte, la lectura del precepto deje dudas sobre el margen de decisión que se abre a las Comunidades Autónomas para autorizar el tránsito abierto motorizado en determinadas circunstancias, modulando así la limitación establecida con carácter básico de modo adecuado al orden constitucional de distribución de competencias").

El prisma sustantivo le permite a la Sentencia (FJ 6) profundizar en este último aspecto, y apaciguar, de paso, los temores expresados por la Comunidad Autónoma riojana en su recurso. En efecto, aun concediendo la existencia de una afectación inicial a la libre circulación de personas (arts. 19 y 139.2 CE), la Sentencia comprueba, como no podía ser de otra forma, que la regulación impugnada "supera sin dificultades el juicio de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida", porque "su objeto no es entorpecer de forma constitucionalmente ilegítima la libertad de circulación de las personas, sino limitar el uso de vehículos a motor en itinerarios que no están acondicionados para este tipo de tránsito, con la finalidad de proteger el patrimonio forestal", y porque, de otra parte, "tal limitación no está formulada en términos absolutos, sino que admite excepciones en función de diversas circunstancias, entre otras, la adecuación del vial, en cuya ponderación por la Administración autonómica *cabe perfectamente incluir aspectos como el tipo de vehículo, la ubicación y características del monte, la estacionalidad, u otros factores que influyan en el riesgo de incendio forestal*, lo que permite ajustar la aplicación en cada caso de la medida, bajo criterios de *proporcionalidad*" (la cursiva es nuestra). Diga, pues, literalmente lo que sea el precepto, todos estos factores son justamente los que reclamaba poder tener en cuenta la Comunidad recurrente, que, por lo tanto, puede sentirse victoriosa con esta interpretación avalada por el Tribunal.

La alegación por parte del Gobierno riojano de vulneración del derecho a disfrutar del medio ambiente (art. 45 CE) era, ciertamente, osada, pero la Sentencia no elude la respuesta, aprovechando la ocasión para recordar que el art. 45.1 CE "enuncia un principio rector, no un derecho fundamental", y para advertir muy oportunamente que, junto al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, aquel precepto también "proclama el deber de todos de conservarlo". Lo demás es pura obviedad: "Las limitaciones a la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras responden, como venimos razonando, a la finalidad de conservar los montes preservándolos de usos que, en determinadas circunstancias –que habrán de ser apreciadas en cada caso–, pueden implicar un riesgo de incendio forestal, y encajan por tanto sin dificultad en el marco del derecho-deber así configurado en la Constitución".

E) La prohibición de acceso público en zonas de alto riesgo de incendio

El apartado 3 del nuevo art. 54 bis sólo fue impugnado realmente (sólo fue fundamentada la impugnación) en el recurso castellano-leonés. La STC 97/2013, que en todo lo demás se remite a la anterior, desestima también esta impugnación con suma

facilidad (FJ 6), constatando, primero, la "finalidad protectora" del precepto, y en consecuencia su carácter básico; descartando, luego, la vulneración de la competencia autonómica en materia de "protección civil", por tratarse de una "regulación puntual y no integrarse en una disciplina general [de la materia]"; y negando, finalmente, el "vaciamiento" de la competencia autonómica en materia de montes, a la vista de que aquella disposición ni siquiera "establece "por sí misma [los polémicos] límites de acceso a zonas en las que concurra un alto riesgo de incendio".

F) Implicaciones

En la edición 2012 del Observatorio, comentando el mantenimiento de la suspensión cautelar de la Ley castellano-leonesa 6/2010, de 28 de mayo, de declaración comoe Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski", por ATC 114/2011, de 19 de julio, y adentrándome en el fondo del asunto, ya expuse mi perplejidad ante la falta de matices de la prohibición de cambio de uso forestal introducida por la Ley 10/2006. Es una prohibición cuya radicalidad resulta difícil de entender, y posiblemente desproporcionada a la luz de su finalidad, que no es otra que la de evitar la provocación de incendios con fines urbanísticos ("evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables, en particular la de los terrenos forestales", en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley, apartado III), puesto que no distingue según la causa del incendio, ni según el valor de los terrenos forestales incendiados.

De todas formas, no voy a insistir ahora en estas cuestiones. Simplemente se trata de constatar que la confirmación del carácter básico de esta regulación (por las Sentencias estudiadas en este apartado) predetermina lógicamente el desenlace del asunto "Meseta-Ski" (doblemente anticipado por las Sentencias examinadas en el apartado anterior y por éstas); y coloca igualmente en difícil situación las válvulas de escape de la prohibición previstas con carácter general por algunas legislaciones forestales autonómicas, como la aragonesa o la valenciana[15].

No obstante, las cosas podrían cambiar si prospera el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley Montes, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en línea con estas sensibilidades autonómicas, y de cuya constitucionalidad tampoco cabría albergar ninguna duda.

4. PATRIMONIO NATURAL Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

4.1. Introducción

La protección del patrimonio natural y de la biodiversidad constituye, sin duda, otro de los temas destacados de este ejercicio 2013. Distintas piezas de la legislación aprobada en la materia durante el anterior gobierno han pasado en el 2013 el examen

15. Art. 104.4 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón; y art. 59.4 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana (introducido por la Ley 9/2011, de 26 de diciembre)

de constitucionalidad, siempre desde la óptica competencial y siempre con éxito para los intereses del Estado.

En primer lugar, y principalmente, el Tribunal Constitucional ha resuelto durante este periodo los dos recursos de inconstitucionalidad de amplio alcance interpuestos en su día por los Ejecutivos autonómicos de las Comunidades de Castilla y León y Madrid frente a una de las importantes Leyes ambientales de aquella etapa, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, desestimándolos íntegramente, con el matiz de una simple interpretación conforme de uno de los numerosos preceptos impugnados (SSTC 69 y 138/2013, de 14 de marzo y 6 de junio, respectivamente).

También se han resuelto en este ejercicio (y siempre a favor del Estado) los cuatro procesos constitucionales planteados por el Gobierno de Canarias en relación con distintos elementos de aquella legislación y de temática más circunscrita. Primero, los dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la ya mencionada Ley 42/2007 y frente a la Ley 5/2007, de 3 abril, de la Red de Parques Nacionales, en relación con las competencias para la declaración y gestión de espacios marinos (SSTC 87 y 99/2013, de 11 y 23 de abril, respectivamente, que, por razones sistemáticas, analizaremos en el apartado siguiente de este trabajo). En segundo lugar, el también recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a ciertas modificaciones introducidas en la propia Ley 5/2007 por la conocida como Ley ómnibus (la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), a propósito del régimen de las concesiones y autorizaciones de actividades de servicios en los parques nacionales (STC 102/2013, de 23 de abril). Y, finalmente, el conflicto positivo de competencia promovido frente al Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, a propósito de la inclusión en los mismos de ciertas especies endémicas canarias (STC 146/2013, de 11 de julio).

Pasando de la defensa al ataque, también se ha resuelto en el 2013, y estimado, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno frente a la reforma de la Ley de Caza de la Comunidad Valenciana llevada a cabo en 2009, en relación con el conocido y conflictivo tema del *parany* (STC 114/2013, de 9 de mayo).

Todos estos asuntos, que vamos a analizar sucintamente a continuación (con la salvdad ya indicada de los espacios marinos, que posponemos), están probablemente bien resueltos. La argumentación de las dos Sentencias principales (las SSTC 69 y 138/2013 sobre la Ley 42/2007), resulta, no obstante, a mi juicio, tal vez un tanto enfática; y la de la mencionada en último lugar (la STC 114/2013, sobre el *parany*), insuficiente y en algún extremo equivocada.

4.2. La Ley 42/2007 (SSTC 69 y 138/2013)

A) Introducción

La Ley 42/2007 vino, como es sabido, a sustituir a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que ya en su

día tuvo que pasar un duro examen de constitucionalidad, por razones estrictamente competenciales, dando lugar a la STC 102/1995, de 26 de junio, indiscutiblemente, a mi juicio, la más importante de cuantas ha dictado el Tribunal Constitucional sobre temas ambientales.

Pese al carácter esencialmente continuista de la nueva Ley, y a no contener novedades "de gran fuste" (López Ramón[16]), sí es cierto que el nuevo texto presentaba, al menos, todo un conjunto de aspectos novedosos, si se quiere relativos, pero de carácter sustantivo, que no eran mero reflejo de exigencias del Derecho comunitario europeo, en la línea de potenciar los contenidos (proteccionistas) de la legislación básica en la materia, y abiertos, por tanto, a la discusión, como en efecto la hubo, y a mi juicio de altura, a lo largo de su tramitación parlamentaria[17].

Una vez aprobada, la Ley 42/2007 fue objeto, como ya nos consta, de dos recursos de inconstitucionalidad, interpuestos por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Madrid (además del recurso canario, de objeto más específico, y del que nos ocuparemos después). Ninguno de los dos recursos suponía, como es lógico, una impugnación generalizada de la nueva Ley, lo que a la vista de los antecedentes expuestos hubiera carecido de sentido. En ambos casos se trataba de una impugnación selectiva, y por motivos competenciales, de algunas de las mencionadas novedades que habían resultado polémicas en su *iter* parlamentario. En el recurso castellano-leonés se impugnaban ocho preceptos, y su centro de gravedad puede decirse que se encontraba en las disposiciones afectantes al ejercicio de la caza. El del gobierno autonómico madrileño era más amplio y variado (hasta catorce preceptos impugnados, con sólo cuatro coincidencias), y atacaba más bien la supuesta filosofía intervencionista de la Ley y su incidencia sobre el espacio para desarrollar políticas autonómicas propias en la materia.

B) Grado de detalle

Al ser la primera en el tiempo, a la STC 69/2013, de 14 de marzo, la dictada en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, le correspondió sentar los fundamentos para la resolución de los recursos (FFJJ 1 a 3).

Los títulos competenciales en juego no eran controvertidos: la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), por parte estatal, y la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la misma materia y en materia de espacios naturales protegidos, y la exclusiva en materia de caza, por parte autonómica. Dicho sea de paso, ninguna de las dos Sentencias se detiene en la cuestión otras veces discutida (al menos en el plano teórico) relativa a la autonomía o no de la materia

16. Fernando LOPEZ RAMON, "La Ley de Conservación de 1989 y la continuidad de sus planteamientos en la Ley del Patrimonio Natural de 2007", Noticias de la Unión Europea, núm. 307, 2010, págs. 3 y sigs.
17. Diario de Sesiones del Congreso, VIII Legislatura, núm. 284, de 20 de septiembre, págs. 14006 y sigs.

"espacios naturales protegidos", para lo que ciertamente no daban pie los Estatutos de Autonomía castellano-leonés (en la vieja y en la nueva versión) y madrileño, ninguno de los cuales la consignaba como materia de competencia "exclusiva", sino compartida.

Tampoco eran polémicos los criterios interpretativos de los indicados títulos competenciales, ya esclarecidos por la STC 102/1995 y reiterados en abundante jurisprudencia posterior. Al situarse la controversia esencialmente en el plano normativo, y versar sobre posibles excesos "materiales" (no insuficiencias "formales") de la Ley 42/2007, la STC 69/2013 (FJ 1) se limita prácticamente a este respecto a reproducir la meritoria síntesis de los "tres" criterios "específicos" sobre el alcance de la legislación básica estatal en materia de "protección del medio ambiente", que llevó a cabo la STC 101/2005, de 20 de abril [FJ 5 c)], sobre el Plan director de la red de parques nacionales, y que por su concisión y claridad ha hecho fortuna (grado de detalle, ordenación mediante mínimos y afectación transversal sobre otras competencias sectoriales).

Me gustaría, no obstante, advertir de un riesgo al que puede conducir la tendencia, de la que son muestra precisamente las Sentencias que ahora comentamos, a reproducir como fórmula canónica de la jurisprudencia constitucional en la materia la mencionada síntesis de la STC 101/2005, y que guarda relación con el primero de los indicados criterios específicos, el relativo al "grado de detalle" de la legislación básica ambiental.

Tomando ciertamente prestadas en su literalidad las palabras de la STC 102/1995, la STC 101/2005 comienza diciendo: "El primero de estos criterios se concreta en que «en materia de medio ambiente 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, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D) in fine] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995, FJ 8)". La frase que he destacado en cursiva ("aun siendo menor que en otros ámbitos") pertenece sin duda a la STC 102/1995, pero es, a mi juicio, de esas frases que conviene leer en su contexto, y que resulta arriesgado sacar de él, como puede ocurrir si se eleva a la categoría de canon la síntesis de la STC 101/2005.

En mi opinión (no me voy a detener en exceso ahora en esta cuestión), aquella frase era en buena medida una concesión retórica de la STC 102/1995 a su rectificación de la doctrina establecida al respecto por la STC 149/1991, pero de la que tal vez convendría prescindir, porque de lo contrario se relativizaría mucho el alcance de la rectificación (ésas eran justamente las palabras y esencialmente la tesis de la Sentencia rectificada[18]).

18. Decía la STC 149/1991 [FJ 1 D *in fine*]: "La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica *es menor que en*

En sí misma, la mencionada frase (alejada, como digo, del espíritu de la rectificación operada por la STC 102/1995) constituye un comodín al que cabe recurrir a conveniencia (las propias Sentencias que ahora comentamos lo hacen en ocasiones, como luego veremos), lo que no aumenta precisamente la certidumbre en torno al reparto de competencias normativas en materia ambiental.

Sea como fuere, la doctrina general estaba ya establecida, y no sólo eso, sino que para la resolución de las concretas impugnaciones, las Sentencias que ahora examinamos se valdrán frecuentemente, directamente o por analogía, de respuestas ya contenidas en la abundante jurisprudencia existente en la materia. En un punto concreto, sólo en uno, las dos Sentencias se permitirán rectificar expresamente la respuesta dada por la propia STC 102/1995 (listado de métodos de caza prohibidos), como veremos más adelante.

C) Una admonición tal vez innecesaria

Por añadir, tal vez, algo a la doctrina general de aplicación al caso, la STC 69/2013 dedica un largo fundamento (el FJ 2) a destacar la gravedad del problema de la pérdida de biodiversidad a escala planetaria en el momento actual ["De todo ello se desprende la prioritaria atención que merece la protección del medio ambiente, en su dimensión específica de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, cuya creciente fragilidad queda de manifiesto en las cifras y tendencias, contrastadas científicamente, proporcionadas por las estrategias de las que hemos dado somera referencia", apartado c) *in fine*]; a ponderar la importancia de la Ley impugnada en este contexto ["El art. 2 concreta los principios que informan la Ley, que son claro eco de los objetivos globales, y que pueden resumirse en los de proteger el patrimonio natural y frenar el proceso de pérdida de la biodiversidad, que se erigen en *ratio* de la propia Ley", apartado d) *in fine*]; y a extraer de todo ello algunas pautas adicionales (a mi juicio discutibles) para la resolución de los recursos.

Nada habría que objetar, en principio, a la profesión de fe ecologista de que hace gala la Sentencia en este fundamento (aunque expresada en términos no excesivamente originales), si no fuera porque se inscribe en el marco de una controversia de carácter estrictamente competencial, en la que, en principio, las Comunidades Autónomas recurrentes no están poniendo en cuestión tales postulados, sino simplemente cuestionando la competencia estatal para tomar ciertas decisiones; contexto en el cual dicha apología resulta un tanto innecesaria.

En realidad, lo que parece sugerir este énfasis es un reproche velado de que la reivindicación competencial encubra un afán de desprotección, aunque obviamente la Sentencia no lo hace explícito de forma tan evidente (su explicitación sí formaba

---

otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno" (la cursiva es nuestra).

parte del debate parlamentario), pero que, en términos generales (como veremos a la vista de las impugnaciones concretas), quizás no sea del todo justo.

Tampoco resultan convincentes, a mi juicio, los criterios adicionales que la Sentencia considera oportuno deducir de las anteriores afirmaciones para la resolución de las presentes disputas competenciales [apartado e) del FJ 2].

En efecto, se alude, en primer término, a la necesidad de utilizar "en esta controversia de naturaleza competencial, [como] parámetro interpretativo el mandato dirigido a todos los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales… (art. 45.2 CE)", trayendo a colación como precedente la famosa STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, que utilizó, como es sabido y entre otros, este argumento para respaldar la constitucionalidad del criterio legal de cuenca ("entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado", FJ 13). Sin embargo, la analogía resulta, a mi juicio, forzada, porque en aquel caso se trataba de discernir entre distintas interpretaciones posibles de las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias (en materia de aguas), mientras que aquí su interpretación no es objeto de disputa, y lo único que se discute es su cumplimiento por parte de la legislación básica estatal. Si se generalizara la aplicación de este criterio a la resolución de cualquier controversia de naturaleza competencial, resultaría que por el hecho de perseguir honesta y ambiciosamente la protección del medio ambiente, toda legislación básica en la materia sería constitucional desde la óptica competencial, cualquiera que fuera por ejemplo su grado de detalle, lo que obviamente no puede querer decir la Sentencia[19].

Y aún añade la STC 69/2013, como corolario de sus reflexiones anteriores, otro criterio interpretativo que, sin los convenientes matices, resulta también, a mi juicio, discutible (FJ 2 *in fine*): "Estos parámetros delimitan un ámbito de intervención estatal que puede ser *singularmente intensa*, en la medida en que la legislación básica, que «posee la característica técnica de normas mínimas de protección» (STC 170/1989, FJ 2), venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la *situación* que ha quedado descrita, que sin incurrir en exageración puede calificarse *de riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global*" (las cursivas son nuestras). Con estas palabras, la Sentencia estaría creando un principio con el que cabría estar de acuerdo y que se podría formular de la siguiente manera: la intensidad o el grado de detalle que puede alcanzar la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente es proporcional a la gravedad del problema enfrentado. No hay, sin embargo,

19. Incidentalmente, en este apartado e) del FJ 2, la Sentencia incluye el patrimonio natural dentro de la categoría de los "bienes de interés público", acuñada por la "doctrina científica", aunque (porque no es costumbre en nuestra jurisprudencia constitucional) sin mencionar autores (F. LOPEZ RAMON, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, págs. 48 y sigs.).

creo, intención por parte de la Sentencia de formular un principio general de estas características. Más simplemente parece establecerse una presunción favorable sobre el conjunto de la Ley impugnada (pero, ¿por qué han de ser igualmente importantes todos sus preceptos y medidas?).

Y la STC 69/2013 (FJ 3) termina su introducción a la resolución de las concretas impugnaciones con una amonestación. Se reprocha, en efecto, en este caso solamente al recurso interpuesto por el Gobierno castellano-leonés, la utilización de referencias a la propia legislación autonómica en la materia para mostrar los excesos en que podría haber incurrido la nueva legislación básica estatal (que el escrito de demanda base "buena parte de su argumentación en el contraste de los preceptos impugnados de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad con la legislación autonómica, deduciendo la inconstitucionalidad de aquéllos de las diferencias que halla entre su contenido y lo previamente regulado por la Comunidad Autónoma"). Para recordar algo evidente, que es la legislación autonómica "la que debe acomodarse" a la legislación básica, "siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal", y no a la inversa, y que "la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado", la Sentencia lleva a cabo, a mi juicio, una descalificación demasiado genérica de una estrategia argumentativa no sólo comprensible, sino que puede resultar razonable en determinados casos: "el análisis del articulado que iniciamos a continuación quedará ceñido a determinar si los preceptos impugnados responden, desde la perspectiva material, a los criterios fijados por este Tribunal en relación con la legislación básica de protección del medio ambiente, quedando excluido *a limine* del marco de nuestro enjuiciamiento lo que pudiera resultar de ese contraste que se nos propone por la Comunidad Autónoma recurrente, que resulta a todas luces improcedente a la hora de dilucidar la constitucionalidad de una ley estatal básica" (FJ 3 *in fine*).

D) El articulado de la Ley

Vamos a repasar a continuación el tratamiento que llevan a cabo las SSTC 69 y 138/2013 de las concretas impugnaciones de la Ley 42/2007. Para ganar en agilidad, daremos cuenta conjuntamente de las dos Sentencias, siguiendo el orden de los sucesivos títulos y capítulos de la Ley. Nos detendremos un poco más, haciendo de esta cuestión un apartado propio, en aquella de las impugnaciones que, como ya anticipamos, propició una rectificación expresa de la doctrina establecida al respecto por la STC 102/1995.

– *Títulos preliminar y quinto (Fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad)*

La Comunidad de Madrid impugnó conjuntamente los arts. 4.3 (fomento de los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos y las especies amenazadas) y 72 de la Ley (promoción de la custodia del territorio) por entender que suponían "una

interferencia estatal en la gestión medioambiental autonómica", es decir, "la imposición de una concreta política (…) basada sobre el presupuesto de que los propietarios no saben o no tienen interés en la conservación de los valores medioambientales existentes en sus terrenos", que "impediría que la Comunidad de Madrid desarrollara una política basada en la concepción opuesta: que los propietarios son quienes mejor pueden conservar tales valores", y que, en contra de lo previsto en el art. 72.2, la simple "la titularidad dominical de terrenos situados en espacios naturales no debería permitir al Estado realizar una gestión medioambiental al margen de las competencias autonómicas".

La STC 138/2013 (FJ 3) desestima estas impugnaciones señalando, en primer término, y con razón, que el simple condicionamiento de las políticas ambientales autonómicas "no implica por sí vulneración competencial alguna, pues en eso consiste, justamente, que corresponda al Estado la legislación básica medioambiental (art. 149.1.23 CE), que es una ordenación común para todo el territorio nacional, sin perjuicio del necesario margen de desarrollo autonómico". Para luego restar hierro a ese posible condicionamiento, señalando que "el art. 4.3 constituye una simple e inconcreta [sic] llamada a la colaboración entre los poderes públicos y la ciudadanía insusceptible en cuanto tal de condicionar estrictamente las políticas que la Comunidad Autónoma desarrolle"; que el apartado 1 del art. 72, aunque "establece ya con más detalle una fórmula de colaboración", "se limita a prever el fomento de fórmulas en todo caso convencionales, es decir, acuerdos voluntarios entre unos [los propietarios] y otras [las entidades de custodia], lo que por razones obvias [sic] no pone en riesgo las competencias autonómicas"; y que, si bien "el Estado no está habilitado para utilizar los inmuebles de su propiedad «para cumplir funciones o tareas públicas que sean de la competencia de la Comunidad Autónoma» [STC 52/1994]", la previsión del art. 72.2 lo único que hace es permitir "al Estado ceder la gestión de terrenos (…) en cuanto destinatario de las obligaciones legales que le afectan por ostentar la titularidad patrimonial, lo que no supone en modo alguno incidencia en las competencias autonómicas medioambientales".

– *Capítulo I del Título I (Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)*

También la Comunidad de Madrid impugnó conjuntamente los tres artículos (9, 10 y 11) integrantes del referido Capítulo (Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), por entender que generaban "un inaceptable escenario de tutelas y controles de la gestión medioambiental autonómica por parte del Ministerio de Medio Ambiente". Más concretamente, en relación con el art. 9, se argumentaba que "la Ley 42/2007 habría ido más allá que su predecesora, creando una red absolutamente exhaustiva de catálogos que impide que las Comunidades Autónomas establezcan inventarios propios y –lo que es más importante– orientarlos a finalidades específicas que consideren convenientes en el marco de sus competencias medioambientales"; que los indicadores previstos en el art. 10 serían "criterios de actuación diseñados por el Estado para condicionar la acción autonómica"; y que el Informe anual

sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad constituiría "un control completamente genérico y de oportunidad contrario a la doctrina constitucional".

La STC 138/2013 (FJ 4) rechaza estas impugnaciones. En efecto, el art. 9 de la Ley relaciona hasta doce Catálogos, Listados e Inventarios integrantes, como mínimo, del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de llevanza por parte del Ministerio de Medio Ambiente, algunos nuevos y otros ya existentes, y también de diferente naturaleza jurídica, como se explica en el propio Preámbulo de la Ley (informativos y elaborados con datos proporcionados por las Comunidades Autónomas, unos, y de gestión estatal propia y con ciertos efectos jurídicos, otros). Como la STC 102/1995 (FJ 25) ya había avalado la constitucionalidad de uno de los pertenecientes a esta segunda categoría, sin duda más problemática desde el punto de vista competencial por incluir funciones propiamente ejecutivas (el entonces llamado Catálogo Nacional de Especies Amenazadas), y lo propio había hecho, como luego veremos, la STC 69/2013 (FJ 4) en relación con otro de igual naturaleza y de nuevo cuño, como es el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición, la STC 138/2013 (FJ 4) se limita a ampararse en ellas (y en los argumentos, siempre un tanto apodícticos de la primera cuando no se correspondían, como era el caso, con las opiniones del propio Ponente, expresadas en su también famoso Voto particular) para avalar la constitucionalidad de la entera relación, sin entrar en mayores distinciones ("Hicimos esta afirmación respecto del catálogo de especies amenazadas y la hemos retomado después en la STC 69/2013, FJ 4, al referirnos al catálogo de hábitats en peligro de desaparición, por lo que es lógicamente extensible a la totalidad del inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad"), limitándose a hacer suya una valoración del Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley (núm. de expediente 913/2007), traída a colación por la Abogacía del Estado, según la cual "la previsión de múltiples catálogos, listados e inventarios expresa, no una invasión competencial, sino el mayor grado de madurez de las políticas públicas de conservación de la naturaleza", y a invocar el ya conocido criterio de que "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos".

En relación con los arts. 10 y 11, la Sentencia rechaza, esta vez con toda razón, la argumentación un tanto torticera del recurso (en el sentido de "hacer decir a las normas lo que claramente no dicen para plantear después una posible invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid"), señalando que "ambos preceptos regulan instrumentos de mero conocimiento y análisis [indicadores e informe anual] con el fin, no de constreñir indebidamente la capacidad autonómica de acción, sino de ayudar a un mejor diseño de las políticas públicas, proporcionando datos y valoraciones que la variedad de actores involucrados en la conservación del medio ambiente puede tener en cuenta"; y poniendo en relación de forma pertinente tales instrumentos (y aun el propio Inventario del art. 9) con los principios de transparencia, información y participación ciudadana resultantes del Convenio de Aarhus y la Ley 27/2006.

– *Capítulo III del Título I (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales)*

De este Capítulo se impugnaron tres preceptos, todos ellos en el recurso madrileño [el art. 16.2 (directrices para la ordenación de los recursos naturales), el art. 20 (corredores ecológicos) y el art. 23 (régimen de protección preventiva)], impugnaciones todas ellas desestimadas por la STC 138/2013 (FFJJ 5 a 7).

Con la primera de las impugnaciones, la relativa a las "Directrices para la ordenación de los recursos naturales", figura, de aprobación por Real Decreto, ya prevista por la Ley 4/1989, y cuyo carácter básico y consiguiente constitucionalidad ya había sido avalada por la STC 102/1995 (FJ 13), el Gobierno madrileño pretendía una reconsideración de la doctrina establecida por la mencionada Sentencia, en línea más o menos con las reflexiones efectuadas al respecto por el Magistrado Mendizábal Allende en su Voto particular (basadas éstas en argumentos de tipo formal, siendo los del recurso más bien sustantivos), a lo que pura y simplemente no accede la STC 138/2013 (FJ 5), añadiendo a las razones expuestas entonces que "siendo ahora aún más evidente la importancia de una política medioambiental global (…), no puede cambiar tampoco nuestra doctrina sobre la planificación medioambiental y sus directrices para la ordenación de los recursos naturales, [que] son expresión de la muy justificada preocupación del legislador por afrontar las particulares necesidades de coordinación inherentes a esta materia".

Sobre los "corredores ecológicos" (art. 20), figura de nuevo cuño, el Gobierno madrileño argumentaba que "la legislación estatal debería limitarse a obligar al cumplimiento de la finalidad ambiental de protección de la diversidad genética", sin imponer una técnica determinada como aquélla, de utilidad, por lo demás, según decía, "científicamente discutida"; a lo que la Sentencia (FJ 6) convincentemente responde que la competencia estatal para dictar la legislación básica en la materia (*ex* art. 149.1.23) permite establecer "condicionamientos a la planificación ambiental de las Comunidades Autónomas", y que "en todo caso, el condicionamiento establecido es lo suficientemente flexible como para permitir que la planificación correspondiente concrete la exacta trascendencia del corredor como mecanismo para lograr la conectividad ecológica del territorio".

Menos comprensible era la impugnación del art. 23 (régimen de protección preventiva), coincidente con el art. 24 de la Ley 4/1989, cuya constitucionalidad fue también examinada y confirmada por la STC 102/1995 (FJ 14), sin que aquí hubiera siquiera una posición contraria en su Voto particular. Con remisión a los argumentos de entonces, se desestima la impugnación (STC 138/2013, FJ 7).

– *Capítulo I del Título II (Catalogación de hábitats en peligro de desaparición)*

En el recurso madrileño se impugnaban los tres artículos de este capítulo: el 24 (El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición), por conllevar en sí mismo una actividad estatal de gestión contraria al reparto de competencias en la materia; el 25 (Efectos), por imponer a las Comunidades Autónomas "la obligación de adoptar

medidas específicas de gestión"; y el 26 (Estrategias y Planes de conservación y restauración), por implicar una definición estatal de las acciones a emprender. El recurso castellano-leonés sólo impugnaba el segundo (Efectos), por obligar a la "adopción de un instrumento de gestión (plan de gestión)", afectando "directamente a la competencia de la Comunidad Autónoma para declarar espacios protegidos y para aprobar la planificación y las medidas concretas de gestión de los mismos".

Todas estas impugnaciones fueron igualmente rechazadas. La primera, con base en los argumentos ya utilizados por la STC 102/1995 en relación con el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, porque "aunque se está en este último caso [la inscripción registral en sí] ante una acción típicamente ejecutiva *prima facie* atribuida a las Comunidades Autónomas, se pone claramente al servicio de los fines inherentes a la regulación básica medioambiental" (STC 138/2013, FJ 8). La relativa al art. 26 (Efectos), porque dicho precepto se limita a establecer un "mandato genérico", "justificado por la función tuitiva a la que responde", que no afecta a las competencias autonómicas "con la intensidad denunciada", pues "no se predetermina ni la figura de protección o el instrumento de gestión a utilizar, ni las medidas concretas a adoptar para frenar la recesión o eliminar el riesgo de desaparición del hábitat así protegido" (STC 69/2013, FJ 4; y 138/2013, FJ 8). Y la del art. 27, porque "las estrategias de conservación y restauración de los hábitats en peligro de desaparición son, no una regulación estatal de detalle impuesta a las Comunidades Autónomas, sino un «marco orientativo» para la toma de decisiones que adopta el Estado conjuntamente con las Comunidades Autónomas en el marco de una conferencia sectorial" (138/2013, FJ 8).

– *Capítulo III del Título II (Espacios protegidos Red Natura 2000)*

Un solo precepto de este Capítulo, el art. 45.1 (Medidas de conservación de la Red Natura 2000), fue impugnado en ambos recursos, de nuevo, por imponer supuestamente a las Comunidades Autónomas la adopción de "determinadas medidas de protección" en relación con las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, agotando el "margen de actuación" que la Directiva Hábitats deja en esta materia a los Estados miembros, y que debería corresponder a las Comunidades Autónomas.

La impugnación es también rechazada con facilidad por la STC 69/2013 (FJ 5), a la que se remite la 138/2013 (FJ 9), que, no sin razón, hace una lectura completamente diferente del precepto: "El precepto resulta plenamente respetuoso con la competencia autonómica, al estar formulado en términos absolutamente genéricos y de formulación abstracta, tanto en la finalidad de las medidas a adoptar (…), como en su concreción"; "resulta difícil entender el reproche que se dirige a este precepto, cuando de sus propios términos se deduce con naturalidad que el legislador básico estatal prácticamente ha reenviado a la legislación autonómica de desarrollo la íntegra definición de las medidas de conservación a adoptar".

– *Capítulo I del Título IV [Red española de reservas de la biosfera y programa persona y biosfera (Programa MaB)]*

Ambos Gobiernos autonómicos impugnaron el art. 66.2 de la Ley (Objetivos de la Red española de Reservas de la Biosfera) por atribuir a un órgano estatal (el Comité Mab español) una función de carácter ejecutivo, "la evaluación preceptiva de cada una de dichas reservas", que podría haberse calificado como básica "en relación con la red española de reservas de la biosfera, pero no respecto de cada reserva en concreto".

La STC 69/2013 (FJ 7), cuyo parecer sigue lógicamente la STC 138/2013 (FJ 11), avala la constitucionalidad del Comité (que cuenta con representantes de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio estén declaradas reservas de la biosfera) y de las funciones a él atribuidas, incardinándolas dentro de las facultades de "coordinación" que corresponden al Estado en la materia. Pero, sin a mi juicio evidente necesidad, considera oportuno someter el precepto impugnado a una interpretación conforme, y llevarla al fallo, en el sentido de que "dicha función de coordinación no es excluyente de las funciones que corresponden al propio órgano de gestión de cada reserva de la biosfera", previsto en el art. 67 c) de la propia Ley[20].

E) Protección de especies y caza: la expresa rectificación de la STC 102/1995 a propósito del listado de métodos de captura prohibidos

Como ya indicamos, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla y León tenía como eje central las disposiciones de la Ley 42/2007 afectantes al ejercicio de la caza, materia ésta en la que la nueva Ley incorporaba algunas novedades significativas, objeto también de viva controversia durante su tramitación parlamentaria.

Concretamente, en el recurso castellano-leonés se impugnaban hasta cinco preceptos pertenecientes a esta materia, todos los cuales incorporaban alguna novedad absoluta o relativa frente a la legislación precedente: el art. 53 (Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial), en relación con el art. 58 (Excepciones), en el sentido que luego precisaremos; y tres de los apartados del art. 62.3 (prohibiciones y limitaciones relacionadas con la actividad cinegética), los relativos a los procedimientos masivos o no selectivos, la homologación de los métodos de captura de predadores y la munición con plomo [apartados a), g) y j), respectivamente]. Sólo el último de todos ellos (munición con plomo) venía también impugnado en el recurso madrileño.

20. Juan ROSA MORENO, "Uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad", Noticias de la Unión Europea, núm. 307, 2010, pág. 98, ya descartaba que el mencionado Comité planteara problemas competenciales. Vid. también, al respecto, el exhaustivo trabajo de René Javier SANTAMARIA ARINAS, "El concepto de reserva de la biosfera en Derecho español", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 25, 2013, págs. 25 y sigs.

El tema de la caza también había sido uno de los protagonistas de la STC 102/1995, relativa a la Ley 4/1989, que estableció al respecto una doctrina matizada, según la cual se admitía la incidencia "transversal" de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente sobre aquél, "pero *con una penetración menos extensa e intensa*, nunca expansiva además, por topar frontalmente con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia" (FJ 26) (la cursiva es nuestra).

Como veremos a continuación, la STC 69/2013 no corrige expresamente, con carácter general, este acercamiento a las relaciones entre ambos títulos competenciales, pero sí implícitamente, admitiendo, como ya vimos que hacía en su planteamiento general del caso (pero no cabe duda de que pensando fundamentalmente en el tema que ahora nos ocupa), "un ámbito de intervención estatal que puede ser *singularmente intensa*" (FJ 2 *in fine*) (la cursiva es nuestra), justo lo contrario que la anterior. Como también anunciamos, y veremos a continuación, esa rectificación sí se hace explícita en relación con una de las cuestiones controvertidas, la relativa a los procedimientos masivos o no selectivos, preparando así la decisión que tomaría luego la STC 114/2013 sobre el *parany*.

a) Captura en "pequeñas cantidades"

En el recurso castellano-leonés se impugnaba genéricamente el art. 53 (Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial), en relación con el art. 58 (Excepciones), por vaciar supuestamente de contenido la competencia exclusiva autonómica para determinar las especies cazables, en la medida en que las excepciones a las limitaciones de caza establecidas en el segundo no resultan aplicables a las especies incluidas en aquel listado.

Pese a la generalidad de la impugnación, la STC 69/2013 [FJ 6 a] acierta a discernir que la misma se refiere únicamente al supuesto de la letra e) del art. 58.1, única de las excepciones a las prohibiciones generales de la Ley (de dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, etc.) que no resulta aplicable a las especies incluidas en el referido listado ("Para permitir, en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies no incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar su conservación").

Sin profundizar en exceso en este complejo supuesto (tampoco lo hacía ciertamente el recurso), y su evidente diferencia respecto de la genérica prohibición de la caza o pesca de especies incluidas en el referido Listado (art. 62.1 de la Ley 42/2007; anterior art. 33 de la Ley 4/1989)[21], la STC 69/2013 [FJ 6 a)] rechaza esta impugnación con remisión a las razones empleadas por la STC 102/1995 (FJ 26) para justificar

21. Vid., al respecto, Agustín GARCIA URETA, *Derecho europeo de la biodiversidad*, Iustel, Madrid, 2010, págs. 413 y sigs.

el carácter básico del art. 33 de la Ley 4/1989: "Ningún reproche cabe formular a esta medida de preservación de especies que por sus singulares características quedan excluidas de la actividad cinegética o de la pesca, pues responde, como ya manifestamos en la STC 102/1995, FFJJ 23, 25 y 26, en relación con la prohibición de captura de especies catalogadas, a una correcta articulación de la competencia estatal para dictar la normativa básica sobre protección del medio ambiente con la mencionada competencia autonómica [en materia de caza]".

b) Procedimientos masivos o no selectivos

La Ley 4/1989 [art. 34 a)] establecía la prohibición general de la tenencia, utilización y comercialización de procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales, pero no incluía una relación (ejemplificativa) de los mismos (usual en la legislación internacional y comunitaria en la materia), de lo que se encargó una de las disposiciones reglamentarias dictadas en su desarrollo, el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección (art. 3.1, en relación con su Anexo III), atribuyendo a dicha relación carácter básico (Disposición adicional primera).

La STC 102/1995 (que conoció también de los conflictos positivos de competencia planteados frente a dicho Real Decreto) declaró la inconstitucionalidad de la atribución de carácter básico para dicha relación, y no por razones formales (que también hubieran sido pertinentes para el Ponente de acuerdo con la argumentación desarrollada en su Voto particular), sino por razones materiales, por su casuismo ("lo realmente básico materialmente, por su contenido genérico y mínimo, es tan sólo el precepto legal, preciso y esquemático, no el reglamentario, que por su casuismo se sale del marco de la protección de la fauna para invadir el campo de la caza", FJ 30).

A despecho de este pronunciamiento, la nueva Ley incorporó una relación de estas características [Anexo VII, en relación con el art. 62.3 a)] sin excluir su carácter básico (Disposición final segunda), sirviendo así en bandeja, en este caso, el motivo de la impugnación.

La Abogacía del Estado, en su contestación a la demanda, intentó suavizar el alcance de la contradicción apelando, entre otras cosas, a la diferencia de rango con el anterior Real Decreto (aunque, como ya hemos indicado, la declaración de inconstitucionalidad no obedeció a razones formales).

Sin embargo, la STC 69/2013 [FJ 6 b)] decidió no transitar ese camino, ni eludir la confrontación con la jurisprudencia anterior, procediendo, por el contrario, en este punto a su rectificación expresa, utilizando, por lo demás, salvo en la conclusión, elementos argumentativos tomados de la propia STC 102/1995, evidenciando con ello las flaquezas de la decisión entonces tomada:

> "En este punto hemos de apartarnos del precedente citado. Las prohibiciones contenidas en el anexo VII de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad revisten

> las características propias de la legislación básica de protección del medio ambiente, estando el Estado constitucionalmente habilitado para imponerlas, ex art. 149.1.23 CE. Según ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 1 al determinar nuestro canon de enjuiciamiento, la doctrina de este Tribunal ha considerado que lo básico cumple, en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (…). Hemos entendido también que no es lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, o no, sino su propia finalidad tuitiva (STC 102/1995, FJ 9). Y hemos admitido asimismo que la afectación transversal de la normativa básica de protección del medio ambiente se pueda traducir en la imposición de límites a las actividades sectoriales, como la caza o la pesca, en razón a la apreciable repercusión negativa que ésta pueda tener sobre la finalidad tuitiva [STC 101/2005, FJ 5 c)].
>
> El anexo VII de la Ley, al que se remite el precepto impugnado, responde a esta triple consideración. Sin duda, contiene prohibiciones que delimitan negativamente la competencia exclusiva autonómica en materia de caza y pesca, pero que están justificadas por la repercusión negativa que la utilización de ciertos métodos de captura masivos o no selectivos pueden tener en la protección de la fauna silvestre. No vacía de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma, cuya regulación puede incidir sobre los restantes métodos de captura, bien admitiéndolos en ejercicio de su competencia en materia de caza y pesca, bien estableciendo nuevas prohibiciones o limitaciones para reforzar la acción protectora de la norma básica estatal, que en este caso opera como norma de mínimos. Y, no siendo lo detallado o concreto el elemento primero y esencial para calificar esta regulación como básica, sino su finalidad tuitiva, ésta queda patente si se tiene en cuenta que la utilización de tales métodos masivos o no selectivos puede provocar la desaparición de la especie susceptible de aprehensión a nivel local, contrariando el principio de conservación recogido en el art. 62.2 de la Ley o, incluso, por su propia naturaleza no selectiva, puede afectar a las especies protegidas cuya caza está tajantemente prohibida [arts. 54.1 b) y 62.1 de la Ley], siendo por ello también manifestación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a las especies silvestres [art. 2 g)]".

La Sentencia apuntala aún más esta sólida argumentación con referencias a la legislación comunitaria en la materia y "su finalidad, del todo afín a la legislación básica de protección del medio ambiente". No era, a mi juicio, necesario, pues lo discutible era la decisión alcanzada en este punto por la STC 102/1995, fruto quizás de las tensiones características de esta Sentencia entre la postura del Magistrado Ponente/Votante particular y la de la mayoría (triunfante la de aquél en un tema que entonces podía parecer marginal)[22].

Más importante me parece resaltar que buena parte de las consideraciones generales que hace la STC 69/2013 en sus primeros fundamentos (y que hemos analizado anteriormente) cobran sentido a la luz de este concreto pronunciamiento y de esta concreta rectificación; que a su vez, en mi opinión, no deja de ser en buena medida sino una preparación de la decisión que tomará después el Tribunal sobre el caso del *parany* en su STC 114/2013.

22. Ya sostuve el excesivo rigor de la STC 102/1995 en este tema en mi trabajo "Conservación de la biodiversidad", Noticias de la Unión Europea, núm. 307, 2010, págs. 74 y 86.

c) Métodos de captura de predadores

Entre las nuevas limitaciones a la actividad cinegética introducidas por la Ley 42/2007 figuraba la necesidad de "[homologar] en base a los criterios de selectividad y bienestar animal fijados por los acuerdos internacionales" los "métodos de captura de predadores" autorizados por las Comunidades Autónomas" [art. 62.3 g)], y de supeditar la utilización de dichos métodos a la obtención de una "acreditación individual". Sin gran esfuerzo argumentativo, el Gobierno castellano-leonés impugnó esta previsión por incidir "una vez más en la competencia exclusiva autonómica en materia de caza". Con la misma sencillez, la STC 69/2013 [FJ 6 c)] rechazó la impugnación señalando que "En todo caso, tanto la exigencia de homologación como la de acreditación individual encajan en la tipología de exigencias de carácter básico que ya admitimos en la STC 102/1995, FJ 28, por estar vinculadas a la función tuitiva de las especies susceptibles de aprehensión".

d) Munición con plomo

Posiblemente, el tema estrella de la Ley 42/2007, al menos en las últimas fases de su tramitación parlamentaria e inmediatamente tras su aprobación, fue la prohibición establecida en el art. 62.3, letra j) de "la tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades se ejerzan en zonas húmedas incluidas en la Lista del Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, en las de la Red Natura 2000 y en las incluidas en espacios naturales protegidos".

La prohibición ya venía establecida por un Real Decreto desde el año 2001 (Real Decreto 581/2001, de 1 de junio). El caballo de batalla durante la tramitación parlamentaria fue su extensión a las zonas húmedas incluidas en la "Red Natura 2000", lo que dio lugar a valoraciones contradictorias en cuanto al alcance y grado de seguridad jurídica de esta ampliación.

Los recursos (en este caso, como ya advertimos, ambos) se limitaron a denunciar genéricamente (sin referirse exclusivamente al supuesto problemático ni profundizar en el mismo) el carácter "excesivamente concreto" de esta previsión, superador del ámbito de lo básico, al establecer "una prohibición absoluta, que no admite modulaciones en su aplicación por parte de las Comunidades Autónomas, en contra del sistema constitucional de distribución competencial". Las Sentencias [STC 69/2013, FJ 6 d), y 138/2013, FJ 10, que se remite a la anterior] desecharon de la misma forma expeditiva la impugnación ("Tal prohibición reviste las mismas características que nos han llevado a considerar constitucionalmente legítimas las anteriormente examinadas").

4.3. El parany (STC 114/2013)

A) Antecedentes

En la edición de 2011 del Observatorio, y con motivo de la decisión cautelar del asunto que nos concierne (ATC 56/2010, de 19 de mayo), ya hicimos un detallado

repaso de los interesantes antecedentes normativos y jurisprudenciales del caso finalmente resuelto por la STC 114/2013, de 9 de mayo, por la que se decide el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el último párrafo del art. 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley 7/2009, de 22 de octubre, de reforma de los arts. 7 y 10 de la Ley 13/2004.

Sin necesidad de repetir todo lo dicho entonces, baste recordar los siguientes extremos:

(1) El *parany* (trampa, en castellano) es un método tradicional de caza, muy arraigado en la Comunidad Valenciana, fundamentalmente en la provincia de Castellón, y también en algunas comarcas de la provincia de Tarragona y del este de Aragón (donde se denomina "caza en barraca"), consistente (así lo define el Preámbulo de la Ley valenciana impugnada) "en la captura de túrdidos [tordos o zorzales] durante el otoño por medio del uso de la liga [sustancia adhesiva] impregnada en varitas verticales dispuestas sobre perchas que se colocan estratégicamente en la parte superior de ciertos árboles preparados con esta finalidad, básicamente olivos y algarrobos".

(2) Pese a que los tordos o zorzales son especies cinegéticas, el uso de la liga o pegamento convierte al *parany* (o barraca) en un método de caza, en principio, no selectivo (en la trampa pueden caer y de hecho caen especímenes de aves protegidas) y, por lo tanto, inicialmente prohibido por la normativa de protección de la fauna silvestre, comenzando por la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

(3) La Comunidad Valenciana contaba inicialmente con una regulación de esta modalidad especial de caza en el marco de la Orden de 15 de junio de 1988, de ordenación general de la actividad cinegética. Pero, a raíz de la iniciación en 1998 por parte de la Comisión Europea de un procedimiento de infracción, se procedió a darle una nueva regulación más estricta, mediante el Decreto 135/2000, de 12 de septiembre, por el que se establecen las condiciones y requisitos para la concesión de las autorizaciones excepcionales para la caza de tordos con *parany*. Este Decreto sería anulado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 26 de septiembre de 2002, por entender que se había dictado "sin contar con las garantías científicas mínimas que aseguren la «selectividad»" del referido método de caza; decisión luego confirmada en casación por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2005.

(4) Entretanto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por Sentencia de 9 de diciembre de 2004 (Comisión vs. Reino de España, As C-79/03), también declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/409/CEE, "al tolerar la práctica de la caza con liga en el territorio de la Comunidad Valenciana mediante el método conocido como «parany»".

(5) Desde el año 2003 (fecha de la suspensión cautelar del Decreto 135/2000, de 12 de septiembre), la caza de tordos con *parany* se ha seguido practicando en la Comunidad Valenciana de manera "ilegal", al no concederse ya autorizaciones (salvo algunas pocas con fines científicos). No obstante, hasta la reforma del art. 336 del Código Penal llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, los intentos de perseguir penalmente dicha práctica han tropezado justamente con la interpretación estricta por parte de los Tribunales penales (Audiencias Provinciales de Castellón y Tarragona) del referido precepto en su redacción inicial.

En este estado de cosas, se dictó la Ley valenciana que aquí nos ocupa (la Ley 7/2009, de 22 de octubre, de reforma de los artículos 7 y 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunitat Valenciana), fruto de una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular y tramitada por el procedimiento de lectura única (el debate, aunque breve, muy interesante, figura en el Diario de Sesiones de las Corts, núm. 92, de 14 de octubre de 2009), que fue aprobada por amplia mayoría (84 votos a favor, incluidos los de dos Diputados del Bloc, por sólo 4 en contra).

La Ley añade un apartado 5 al art. 7 de la Ley de Caza (Documentación), y un tercer párrafo al art. 10 (Modalidades deportivas y tradicionales de caza), sólo este último impugnado. La Ley valenciana de Caza de 2004 ya se ocupaba, pues, de las modalidades tradicionales de caza, aunque sin mencionar entre ellas expresamente el *parany*, que es justamente el objeto de la adición de este tercer y último párrafo, cuyo tenor literal es el siguiente: "A estos efectos, tendrá la consideración de modalidad de caza tradicional valenciana la realizada por el método de *parany*. Reglamentariamente se regularán las condiciones y requisitos necesarios para la práctica de dicha modalidad, incluyendo la exigencia de superación de pruebas de aptitud y conocimiento de los medios y elementos específicos de la misma, con el fin de garantizar el cumplimiento de lo que se dispone en el párrafo anterior".

Frente a este precepto se interpuso recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, con invocación expresa del art. 161.2 CE (es decir, con suspensión automática de su vigencia), lo que dio lugar, en primer término, al ATC 56/2010, de 19 de mayo, por el que se decidió el mantenimiento cautelar de la suspensión durante la pendencia del recurso, y que fue objeto de comentario en el Observatorio 2011.

B) El mantenimiento de la suspensión

En su momento criticamos la decisión del Tribunal Constitucional de mantenimiento de la suspensión (el ATC 56/2010), porque daba por sentado (FFJJ 2 y 3, *in fine*), a mi juicio incorrectamente, que el precepto impugnado, el nuevo párrafo tercero del art. 10 de la Ley de Caza, venía por sí mismo a "legalizar" o "autorizar" la práctica de la caza de tordos con *parany*, cuando resulta obvio, a tenor de la redacción del precepto que acabamos de transcribir ("Reglamentariamente…"), que la concesión de las necesarias "autorizaciones excepcionales" para la realización de este tipo

de capturas precisaba ineludiblemente de un desarrollo reglamentario (que nunca se ha producido), en el que se precisaran todos los requerimientos a que aludía aquél, incluidas las novedosas "pruebas de aptitud y conocimiento".

Y, siendo esto así (como a efectos penales tenía claro la Audiencia Provincial de Castellón), resultaba cuando menos inapropiado justificar, como hacía el Auto (FJ 4), el mantenimiento de la suspensión en la "certeza e inmediatez" de los daños (a la biodiversidad) que podrían derivarse de la vigencia de la disposición impugnada.

Haciendo también entonces una labor de prospectiva, nos atrevimos a defender, para el momento en que se decidiera el fondo del asunto, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Sin duda con mejor criterio, la STC 114/2013, 9 de mayo, ha decidido en cambio, resueltamente, su estimación, y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado.

C) Los (magros) argumentos de la Sentencia

De todos los argumentos posibles para defender la constitucionalidad de la disposición impugnada (utilizados o no por los Letrados de las Cortes y de la Generalitat Valenciana), el que más preocupaba sin duda al Tribunal ("presupuesto *sine qua non* del [presente] juicio de constitucionalidad", lo llama la STC 114/2013, FJ 2), en un recurso en el que planteaba la inconstitucionalidad mediata o indirecta del precepto de la Ley valenciana por vulneración de la legislación básica en la materia [art. 62.3 a), en relación con el listado de métodos prohibidos del Anexo VII de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad], era sin duda el que ponía en cuestión el carácter básico del precepto de contraste, lo que, a la luz de la doctrina establecida al respecto por la STC 102/1995 (FJ 30), que privó, como ya sabemos, de carácter básico por razones materiales (excesivo casuismo) al listado de similares características contenido entonces en el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, resultaba ciertamente un argumento de peso.

Esto (es decir, la perspectiva de la resolución del caso del *parany*) es lo que explica en buena medida, a mi juicio, la rectificación expresa y largamente argumentada de aquella doctrina llevada a cabo por la STC 69/2013, de 14 de marzo [FJ 6 b)], que comentamos en el apartado anterior, y que lleva al Tribunal a respaldar el carácter básico del listado de procedimientos prohibidos para la captura o muerte de animales (por su carácter masivo o no selectivo) contenido en el Anexo VII de la Ley 42/2007, dentro del cual se incluyen lógicamente, como se han incluido siempre, las "ligas" (o adhesivos).

Poco más realmente preocupaba al Tribunal en relación con este asunto. De ahí que, allanado el camino (resuelto el *quid* de la cuestión) por la precedente STC 69/2013, la argumentación de la presente sea muy esquemática: "Dicho todo lo anterior, una vez hemos considerado que el art. 62.3 a) de la Ley 42/2007 (…) es normativa básica, de obligada observancia para las Comunidades Autónomas que

tienen competencias exclusivas en materia de caza y pesca, como es el caso de la Comunidad Valenciana, y una vez que el anexo VII de la Ley 42/2007 –normativa básica como lo es el art. 62.3 a) que hace remisión al anexo– recoge expresamente la liga como procedimiento que queda prohibido para la captura o muerte de animales, no puede sino concluirse que la norma autonómica impugnada no es respetuosa con la normativa básica estatal, lo que conduce a declarar su inconstitucionalidad y nulidad subsiguiente. Así pues, la doctrina hasta aquí expuesta conduce directamente a la estimación del presente recurso de inconstitucionalidad" (STC 114/2013, FJ 4).

D) Crítica

Lo que me parece más llamativo (y tal vez criticable) de la Sentencia que estamos comentando es la falta de matices con que afronta la decisión del asunto. No parece estar enjuiciando unos textos legales (tanto el de la Ley impugnada como el de la normativa básica de contraste) de contenido más problemático de lo que se sugiere, sino resolviendo un caso de perfiles muy concretos.

Ciertamente, el *parany*, por la utilización de ligas o adhesivos, constituye (en principio) un método de caza no selectivo, y en consecuencia inicialmente prohibido por la normativa comunitaria europea (Directiva Aves) y la legislación básica. De hecho, aunque no se hubiera producido la mencionada rectificación jurisprudencial, y el listado de métodos prohibidos mantuviera su carácter no básico, cualquier intento de "legalización" del *parany* seguiría estando bajo sospecha de incumplir la legislación básica, por ir en contra de la prohibición principial de utilización de "procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales" [art. 62.3 a) de la Ley 42/2007], cuyo carácter básico nunca ha sido puesto en duda [STC 102/1995, FJ 30, en relación con el art. 34 a) de la Ley 4/1989].

Lo que ocurre es que esta prohibición de los "procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales" no es una prohibición absoluta, ni con arreglo a la Directiva Aves[23], ni por supuesto tampoco con arreglo a la legislación básica estatal, que en este punto no pretende otra cosa que ser un fiel trasunto de la normativa comunitaria europea. El propio art. 62.3 letra a) de la Ley 42/2007, que establece la referida prohibición general (luego concretada a título indicativo con el listado de métodos del Anexo VII), y de cuyo contraste con la Ley valenciana impugnada resulta, a juicio de la Sentencia, la inconstitucionalidad de esta última, concluye estableciendo, en términos sustancialmente coincidentes con los previstos en la Directiva[24], las posibilidades de excepción (o de dispensa) de aquella prohibición

23. Directiva del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres; hoy sustituida por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.
24. Art. 9 de la Directiva, en ambas versiones.

general[25]; que son justamente en las que pretende hallar cobijo la disposición impugnada y sin embargo declarada inconstitucional: "Reglamentariamente se regularán las condiciones y requisitos necesarios para la práctica de dicha modalidad (…) *con el fin de garantizar el cumplimiento de lo que se dispone en el párrafo anterior* [reflejo de una de dichas excepciones]" (la cursiva es nuestra).

Ciertamente, no se trata de excepciones de interpretación sencilla (en particular, la principalmente concernida de la captura "en pequeñas cantidades") y menos sencilla es todavía su aplicación a la caza de tordos con *parany* (puesto que la aplicación de dicha excepción exige, entre otras cosas, la selectividad del método), pero lo que, a mi juicio, no cabe es omitir, como hace la Sentencia, toda referencia a esta problemática (de las excepciones a la prohibición inicial), y concluir, como hemos visto que se hace, que la Ley valenciana vulnera la legislación básica, y por ende la Constitución, por el solo hecho de contemplar un método de caza prohibido (la liga).

El Letrado de las Cortes Valencianas intentó derivar el asunto hacia un problema de conformidad o no de la legislación valenciana con la normativa comunitaria europea, en el que la legislación básica estatal no asumiría ningún papel relevante ni cuya resolución sería, por tanto, competencia del Tribunal Constitucional. Aunque no le faltaba algo de razón, la STC 114/2013 (FJ 2) corrige la radicalidad de este planteamiento, advirtiendo que, como es obvio, una vez incorporada aquélla como legislación básica, ésta se convierte en parámetro indirecto de constitucionalidad de las leyes autonómicas en la materia ["no se trata aquí de valorar el ajuste entre la disposición autonómica impugnada y la Directiva 79/409/CEE (…), sino de verificar la compatibilidad entre la norma recurrida y las disposiciones estatales arriba referidas que, una vez determinado si son o no básicas, parecen entrar en abierta contradicción con la norma autonómica"]. Ahora bien, dicho esto, la Sentencia intenta traer a su terreno la normativa comunitaria de referencia (apelando al "valor interpretativo" del Derecho comunitario "en la exégesis de la normativa interna que nos compete", FJ 2), lo que se hace de manera superficial y hasta diría que incorrecta. Dice, a este respecto, la STC 114/2013 (FJ 3): "una vez que el método de caza del *parany* –bajo esta denominación o bajo la denominación de liga– ha sido considerado por la jurisprudencia de Luxemburgo como un método no selectivo de caza (Sentencia de 9 de diciembre de 2004 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-79/03 Comisión de las Comunidades Europeas contra España), a los efectos de la aplicación de la Directiva que traspone la norma básica estatal, este Tribunal no puede por más que aceptar como válida tal interpretación".

Esto es lo que afirma la STC 114/2013, pero, como ya dijimos en el comentario a la decisión cautelar de la edición de 2011 del Observatorio, la Sentencia del Tribunal

25. Art. 62.3 a), párrafo tercero: "Siempre y cuando no exista otra solución satisfactoria alternativa esta prohibición podrá no ser de aplicación si se cumplen estos dos requisitos: 1.º Que concurran las circunstancias y condiciones enumeradas en el artículo 58.1, y 2.º que se trate de especies de animales de interés comunitario no consideradas de protección estricta en la normativa de la Unión Europea".

de Justicia comunitario de 9 de diciembre de 2004 no condenó "en abstracto" la caza de tordos con *parany*, sino este método de caza "tal como se organiza en el territorio de la Comunidad Valenciana" (FJ 19), es decir, una práctica concreta de caza llevada a cabo en un momento temporal determinado y examinada a la luz de toda una serie de datos muy precisos aportados por la Comisión Europea en su recurso por incumplimiento. Y mal podría haber hecho el Tribunal comunitario otra cosa, teniendo en cuenta que, como ya hemos visto, la normativa comunitaria prevé una serie de excepciones a la prohibición inicial de ciertos métodos de caza (cuya posible concurrencia, por cierto, se examina con todo detalle y descarta en el caso en cuestión), y que unos años antes el propio Tribunal comunitario había absuelto, en aplicación de dichas excepciones, el mismo tipo de caza (la captura de zorzales mediante ligas) tal como entonces venía siendo practicado en determinados departamentos franceses, donde también debe de ser una modalidad tradicional de caza (Sentencia de 27 de abril de 1988, As. 252/85, Comisión/República Francesa); Sentencia invocada, con razón, por la defensa de las Cortes Valencianas, tenida también en cuenta por supuesto por la Sentencia comunitaria en el caso del *parany* valenciano (FJ 34), y omitida, sin embargo por la que ahora comentamos. Es más, la propia Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio, confirmatoria de otra del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 26 de septiembre de 2002, que sí cita en su apoyo la STC 114/2013 (FJ 4), tampoco declaró ilegal en abstracto la caza de tordos con *parany*, sino "el método de caza con *parany* que recoge el Decreto de 12 septiembre 2000", es decir la regulación de este tipo de caza en aquella norma reglamentaria.

En fin, la STC 114/2013 ha declarado inconstitucional, a mi juicio con una pobre argumentación, un precepto legal que ni siquiera, como dijimos, habilita directamente la práctica del controvertido método de caza, y al margen de cualquier posible configuración reglamentaria del mismo, sin tener en cuenta las posibles excepciones que también forman parte de la legislación básica que sirve como parámetro de control, y yendo con ello más allá (aunque no se reconozca) de las Sentencias tanto comunitarias como internas que hasta ahora habían juzgado el *parany* valenciano, siempre en relación con prácticas o regulaciones concretas. Es posible que en el ánimo del Tribunal Constitucional pesara la idea (desde luego compartida por muchos) de que es imposible articular una práctica conforme (en cuanto selectiva) de esta modalidad tradicional de caza, pero, si es así, debiera haberse explicitado; aunque me parece que este tipo de consideraciones hubiera excedido del objeto del proceso (del juicio de constitucionalidad de un precepto legal con la redacción ya conocida) que el Tribunal tenía entre manos.

E) Prospectiva

Dije, comentando el Auto de suspensión, que la Ley valenciana 7/2009 de reforma de la Ley 13/2004, de Caza (ahora declarada inconstitucional) era un puro brindis al sol, que con o sin ella (y me permito añadir ahora, con o sin la STC 114/2013), era

y seguía siendo posible un desarrollo reglamentario (al amparo de los dos primeros párrafos del art. 10 de la Ley 13/2004, todavía vigentes) que intentara legalizar el *parany*, conciliando su práctica con las exigencias de selectividad de la legislación de protección de la fauna silvestre. Las cosas no han cambiado, a mi juicio, con la Sentencia que comentamos. Lo difícil (no sé si posible) era entonces y sigue siendo ahora encontrar esa forma de conciliación (como era el *desideratum* de la Ley recurrida, según su Preámbulo: "no para recuperar con fidelidad arqueológica la antigua tradición de hace siglos, sino para regular la actividad tradicional y las incorporaciones evolutivas del paso del tiempo, así como para hacerla compatible con la normativa actual, tanto la Directiva 79/409/CEE como la Ley básica estatal, 42/2007"). El caso no está cerrado.

Desde la temporada 2003 (al haber accedido el Tribunal Superior de Justicia a la ejecución provisional de su Sentencia anulatoria del Decreto 135/2000), la caza con *parany* carece de regulación en la Comunidad Valenciana, pero se sigue practicando de forma ilegal y, por así decirlo, "tolerada" por la Administración. Los intentos por parte de ésta de legalizar algunos supuestos, incluso con posterioridad a la STC 114/2013 (esto es, en la temporada 2013), a través de los llamados "*paranys* científicos", han tropezado también hasta el momento con el rechazo de la Comisión Europea.

La tolerancia administrativa ha alentado la persecución del *parany* por la vía penal, con resultados, como ya dijimos, infructuosos hasta la reforma del art. 336 del Código Penal, por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Está por ver cómo acaba de concretarse la interpretación y aplicación jurisprudencial de la nueva redacción de dicho precepto penal en relación con el *parany*[26]. En todo caso, la perspectiva penal es obviamente distinta (enjuicia hechos concretos, y no regulaciones). Queda, pues, por ver si las autoridades valencianas consiguen o no dar al asunto una salida airosa.

4.4. Parques Nacionales (STC 102/2013) y Listado de especies de protección especial (STC 146/2013)

Las dos últimas Sentencias de este apartado admiten un comentario más breve. Se trataba de sendos procesos iniciados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencia, concluidos ambos con resultado desfavorable para su promotor.

A) Parques Nacionales

El art. 35 de la conocida como Ley ómnibus (la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) introdujo un nuevo art. 13 bis en Ley

26. Hay ya algunas decisiones que apuntan un cabio de rumbo, como el Auto de la Audiencia Provincial de Castellón de 11 de abril de 2012, pero todavía no suficientes.

5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, relativo a la "autorización y concesión de actividades de servicios en un Parque Nacional", exigiendo por parte de las Administraciones gestoras el respeto de los "principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia" en los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios, y la aplicación, además, del "principio de concurrencia competitiva" en determinados supuestos.

El Gobierno canario no cuestionaba el fondo de la regulación, sino el hecho de que la hubiera adoptado el legislador estatal (con fundamento en el art. 149.1.23 CE), por exceder, a su juicio, el alcance de lo básico en materia de protección del medio ambiente, vulnerando, en consecuencia, las competencias de Comunidad Autónoma de Canarias de desarrollo legislativo y ejecución en dicha materia (art. 32.12 EACan), y exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (art. 30.16 EACan).

La STC 102/2013, de 23 de abril (FFJJ 9 a 12) rechaza con cierta facilidad el recurso, tras constatar que el precepto impugnado reúne los requisitos materiales (los formales no se discutían) de la legislación básica en la materia, por cuanto los condicionamientos que establece "en rigor, no son más que el mero recordatorio de principios que rigen, con carácter general, la actuación de todas las Administraciones públicas" y, por lo demás, dejan "un considerable margen de acción" a las Comunidades Autónomas gestoras de los Parques (FJ 12).

Tal vez lo más interesante de la Sentencia sea el hecho de no problematizar en exceso la vieja cuestión relativa al estatus de las competencias en materia de "espacios naturales protegidos" (asumidas con carácter "exclusivo" en el caso canario), aceptando implícitamente (FFJJ 10 y 12 *in fine*), como es costumbre desde la STC 102/1995 (FFJJ 3 y 16), su carácter "autónomo" respecto de las competencias en materia de "protección del medio ambiente", que se proyectarían sobre aquéllas de manera "transversal", pero sin que ello implique la necesidad por parte del legislador básico de observar una especial deferencia hacia las mismas (que es, frente a lo que parecía sugerir la STC 102/1995, la línea habitual desde entonces en la jurisprudencia constitucional), con lo que resulta indiferente su asunción estatutaria en unos términos u otros (como competencia exclusiva, de desarrollo legislativo y ejecución o sin mención específica alguna).

B) Listado de especies de protección especial

Por medio del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, se dio contenido a los nuevos instrumentos de catalogación de especies protegidas (la novedad del segundo sólo relativa) previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

El Gobierno de Canarias planteó un conflicto positivo de competencia en relación con dicho Real Decreto (calificado en su Disposición final primera como legislación

básica ex art. 149.1.23 CE) por la inclusión en el Listado y en el Catálogo de especies "endémicas" del territorio canario, o que, aun sin serlo, tienen en Canarias "su único punto de distribución en todo el territorio nacional", argumentando que "las particularidades propias de la flora y fauna del archipiélago canario, que por su lejanía y por su insularidad, goza de una biodiversidad única, no pueden formar parte de un «común denominador normativo» que cabe predicar de una norma dictada con carácter básico".

Siendo éste el único motivo argumental utilizado por la Comunidad promotora del conflicto (no se adujeron motivos formales), la Sentencia 146/2013, de 11 de julio, lo desestima fácilmente recurriendo a la doctrina ya establecida en la STC 147/1991, de 4 de julio [FJ 4 D)], sobre la pesca de cerco, en el sentido de que "la ordenación básica no requiere necesariamente (…) que el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional (…), cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades (…) espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades"; añadiendo tan sólo que esa doctrina "resulta característicamente idónea en su aplicación a la cuestión que aquí se controvierte", teniendo además en cuenta que "la singularidad de determinadas especies identificadas únicamente en el archipiélago canario en el momento de su inclusión en el listado o el catálogo (…) es susceptible de variación por causas naturales o por las propias medidas adoptadas para su protección" (FJ 4).

5. ¿DE QUIÉN ES EL MAR?

5.1. Introducción

El reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con el medio marino quedó sustancialmente esclarecido con la STC 38/2002, de 14 de febrero, sobre Cabo de Gata-Níjar. Esta Sentencia dejó claro (recordando a la STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas) que el mar no forma parte del territorio autonómico, y que, en consecuencia, las Comunidades Autónomas no pueden pretender la extensión sistemática al mar de sus competencias en cualesquier materias. El ejercicio por las Comunidades Autónomas de competencias en el medio marino se circunscribe, pues, en principio, a aquellos casos en los que hay "un explícito reconocimiento estatutario" (por ejemplo, vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales) o se deduce de la propia naturaleza de la materia en cuestión (por ejemplo, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, ordenación del sector pesquero, etc.). No obstante, en relación con la protección de espacios naturales, materia sobre la cual no existe ninguna previsión constitucional ni estatutaria en este sentido (como tampoco, en general, en relación con la protección del medio ambiente), y cuya naturaleza "hace problemática [la extensión de las competencias autonómicas] al mar territorial", la STC 38/2002 admitió una limitada apertura al mar de las competencias autonómicas, "cuando, excepcionalmente, así lo exijan las

características del espacio protegido" (FJ 6), "singularmente, cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico" (FJ 7).

La Comunidad Autónoma de Canarias, que (por su carácter insular y archipelágico y por su lejanía de la península) siempre ha sido la más beligerante en orden a obtener un amplio reconocimiento de competencias en el medio marino, fracasó en sus intentos por conseguirlo con motivo de la reforma de su Estatuto de Autonomía llevada a cabo en 1996. Pasados los años, y pese a haber recaído entretanto la mencionada jurisprudencia constitucional, la Comunidad canaria redobló sus esfuerzos al hilo de toda una batería de leyes estatales promulgadas en 2007, que, en distintas materias (Parques Nacionales; espacios naturales protegidos, en general; exploración, investigación y explotación de hidrocarburos) y con carácter básico, venían a hacerse eco de la mencionada doctrina. Consciente de las dificultades de alcanzar una completa rectificación jurisprudencial, el Gobierno de Canarias centró su argumentación en las supuestas singularidades jurídicas de su Comunidad Autónoma con posible relevancia para el caso (peculiaridades estatutarias, Derecho internacional del mar, etc.), pero sin éxito. Las tres Sentencias que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad (SSTC 8/2013, de 17 de enero; 87/2013, de 11 de abril; y 99/2013, de 23 de abril) fueron desestimatorias. Por ser la primera, en la relativa a la exploración e investigación de hidrocarburos (STC 8/2013, de 17 de enero) el Tribunal vuelca todo su aparato argumental, al que luego se remitirán esencialmente las otras. Con ella comenzamos.

5.2. Exploración e investigación de hidrocarburos (STC 8/2013)

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos [art. 3.2 b)], ya estableció en su día la competencia (ejecutiva) de la Administración General del Estado para otorgar las autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación (de yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos para hidrocarburos) "en las zonas de subsuelo marino", así como también las dos primeras, autorizaciones de exploración y permisos de investigación (puesto que las concesiones de explotación son siempre de competencia de aquélla, aunque sea en zona terrestre), "cuando su ámbito comprenda a la vez zonas terrestres y del subsuelo marino".

Este precepto no fue impugnado en su momento, pero con motivo de la modificación parcial de la Ley 34/1998 llevada a cabo por la Ley 12/2007, de 2 de julio[27], que dio nueva redacción al entero art. 3 (competencias de las autoridades reguladoras), incluido el apartado 2 b), que mantuvo materialmente la misma redacción, el Gobierno de Canarias decidió aprovechar la circunstancia y recurrirlo en cuanto a la competencia para otorgar las autorizaciones de exploración y los permisos de investi-

27. Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

gación, no las concesiones de explotación[28]. Influirían en esta decisión, sin duda, los otros dos recursos que (con la misma problemática de fondo) había ya interpuesto o tenía intención de interponer, así como la sensibilidad (y oposición) social despertada por los permisos de investigación de hidrocarburos ya por entonces otorgados por la Administración estatal en las costas canarias.

La competencia controvertida en este caso por el Gobierno de Canarias, esto es, el otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación de hidrocarburos en el subsuelo marino (pues no se disputaba el de las concesiones de explotación, que, como vimos, la Ley reserva siempre al Estado, también en tierra firme), se enmarcaba en una materia, "régimen minero y energético", en la que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una extensión al mar de las competencias autonómicas, y que obviamente tampoco lleva implícita una referencia al medio marino, por lo que, pese a tratarse de una competencia en principio de mero carácter ejecutivo, y contar la Comunidad recurrente, como todas las demás, de competencias de "desarrollo legislativo y ejecución" en la materia (art. 32.9 EACan), el Gobierno canario no podía aspirar a hacerla suya, a menos que se introdujera alguna rectificación o matización en la doctrina constitucional antes mencionada acerca de la "extraterritorialidad" autonómica del medio marino[29].

La rectificación con carácter general de esta doctrina era difícil de conseguir (la STC 8/2013 dedica, de hecho, un largo fundamento, el FJ 5, a confirmarla punto por punto), por lo que, como ya dijimos, el Gobierno recurrente centró sus esfuerzos argumentativos en mostrar las eventuales singularidades del caso canario, tanto a nivel estatutario como en el plano del Derecho internacional del mar.

En cuanto a lo primero, el problema era que, como también dijimos ya anteriormente, la Comunidad de Canarias fracasó en sus intentos de trasladar esas singularidades a la reforma estatutaria de 1996. En efecto, la Proposición de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada en el Congreso por el Parlamento de Canarias, contenía un precepto (art. 39.2) que expresamente y con carácter general señalaba que "La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean a las islas", el cual, sin embargo, desapareció a su paso por las Cortes Generales, quedando sustituido por otro del siguiente tenor: "Todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2 ["El ámbito territorial de la

28. Conviene añadir que, aunque la Abogacía del Estado alegó la indicada falta de impugnación inicial del precepto como motivo de inadmisión del actual recurso por extemporaneidad, la Sentencia (FJ 2) rechazó la objeción por la existencia de una modificación "formal" del precepto, aunque materialmente mantenga el mismo contenido, y "en razón de la naturaleza abstracta del recurso de inconstitucionalidad, orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico (…) y, más, teniendo en cuenta que la impugnación planteada tiene carácter exclusivamente competencial".
29. Ni siquiera era necesario por tanto entrar en el posible alcance ejecutivo de las "bases" en la materia, y no llegará a hacerlo la STC 8/2013 (FJ 9).

Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de…"], *sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española*" (art. 40.1 EACan) (la cursiva es nuestra).

A partir de ahí, los esfuerzos (aunque meritorios) del Gobierno recurrente por evidenciar una singularidad estatutaria a este respecto se tornaban extremadamente arduos, y a la postre resultaron baldíos. Morosamente, la STC 8/2013 (FFJ 6 a 8) los va rechazando uno a uno: a) que la delimitación territorial en base a la expresión "Archipiélago Canario" (sustitutiva de la empleada por el Estatuto en su redacción originaria, "territorios insulares") implique necesariamente la inclusión de las aguas marinas, y no sólo, como se deduce del propio tenor del art. 2, de las "Islas"; b) que la supresión de la mencionada referencia a la extensión de las competencias de Canarias sobre las "aguas de competencia española" durante la tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del Estatuto, obedeciera al simple hecho de entenderla "redundante" (al quedar ya establecida en base al art. 2 la pertenencia de dichas aguas al territorio canario), lo que obviamente no era cierto, aunque la Sentencia, cortésmente, se limita a decir que "los debates parlamentarios no son suficientes [en este caso] para contradecir el tenor literal del texto que resultó finalmente aprobado" (FJ 8); y c) que la reserva de "la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española" (art. 40.1 EACan *in fine*) avale la tesis de la pertenencia de dichas aguas al territorio canario, pues, en caso contrario, "esta cautela sería innecesaria", cuando el sentido de esta "cláusula de salvaguardia", a la luz de todo lo dicho, parece justamente el contrario ("la única interpretación posible de la cláusula de reserva de competencias al Estado sobre las aguas jurisdiccionales contenida en el art. 40.1 EACan es que se trata de una cláusula de salvaguardia de las competencias estatales, debida a la asunción estatutaria de competencias sectoriales, que pueden tener efectos extraterritoriales sobre aguas interiores y mar", FJ 7 *in fine*).

Finalmente, tampoco tuvo mejor fortuna el intento de interpretar la referencia territorial estatutaria al "Archipiélago Canario" en clave del Derecho internacional del mar [según el art. 46 b) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, "por «archipiélago» se entiende "un grupo de islas, incluidas partes de islas, *las aguas que las conectan* y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal" –la cursiva es nuestra[30]–], porque, al margen de la improcedencia de utilizar "un concepto propio del Derecho internacional en un ámbito absolutamente ajeno al mismo como es, en definitiva, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al que afecta la definición del territorio como límite natural de la competencia autonómica", la Sentencia (con cita de un famoso Informe del Consejo de Estado[31]) recuerda

30. BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997.
31. "Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas", de julio de 2006 (núm. de expediente 2/2005).

que "la definición de archipiélago que contiene el art. 46 de la Convención, a los efectos del trazado de las líneas de base que constituyen el límite interior del mar territorial (…), sólo resulta aplicable a los Estados archipelágicos", habiendo aquélla rechazado "la aspiración de los Estados mixtos, como es el nuestro, de dar a los archipiélagos de ellos dependientes, el mismo trato que a los Estados archipelágicos" (STC 8/2013, FJ 7).

5.3. Parques Nacionales y espacios naturales protegidos (SSTC 87 y 99/2013)

En estricta aplicación de la doctrina establecida por la STC 38/2002, sobre el Cabo de Gata-Níjar, las Leyes 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, y 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, delimitaron las competencias ejecutivas relativas a la protección de espacios naturales (declaración y gestión de espacios protegidos) en el medio marino de la manera siguiente.

En relación con los Parques Nacionales, la Ley 5/2007 reservó a la Administración General del Estado la "gestión" de los "declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, *cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma*" (art. 16.2) (la cursiva es nuestra); y en cuanto al procedimiento de "declaración" de este tipo de Parques, y teniendo en cuenta que la declaración de los Parques Nacionales es siempre competencia estatal y se ha de producir por Ley de las Cortes Generales (art. 10), se sustituyeron la "aprobación inicial" autonómica de la propuesta por la del Gobierno de la Nación y el "acuerdo favorable" de las Asambleas Legislativas autonómicas por un "informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural" (Disposición adicional cuarta).

Y con carácter general, para todas las (restantes) figuras de protección de espacios naturales[32], la Ley 42/2007 (art. 36.1) atribuyó "a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas *cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente*" (la cursiva es nuestra), reservando implícitamente al Estado tales competencias en caso contrario.

Al recurrir estos preceptos, el Gobierno de Canarias empleó todos los argumentos que ya hemos comentado a propósito del tema de la exploración e investigación de hidrocarburos, reclamando, en este caso sí, dada la identidad de materia, una rectificación expresa de la doctrina establecida por la STC 38/2002, o, cuando menos, una matización de la misma para el caso canario.

Sin mayores complicaciones (aunque por extenso, porque así lo requería el despliegue argumentativo del Gobierno recurrente), las SSTC 87 y 99/2013, de 11 y 23 de abril, sobre las Leyes 42 y 5/2007, respectivamente, desestimaron los recursos, con-

32. Pues el art. 30.2 de la Ley 42/2007 reenvía para los Parques Nacionales a su "legislación específica".

firmando expresamente la doctrina establecida por la Sentencia Cabo de Gata-Níjar ("Una doctrina [la de que el territorio de las Comunidades Autónomas no incluye el mar territorial adyacente, por lo que "sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial"] que, en materia de «espacios naturales protegidos», ha sido desarrollada por nuestra Sentencia 38/2002 cuyo contenido no consideramos pertinente modificar, sino, por el contrario, reiterar", STC 87/2013, FJ 6), y con amplia utilización, por lo demás, de las respuestas ofrecidas en la STC 8/2013.

No obstante, aún cabe hacer alusión a dos cuestiones de cierto interés:

Primera. Aunque por evidentes razones cronológicas no se mencionara en los escritos de interposición de los recursos ni en las contestaciones a los mismos, las Sentencias sí traen colación una curiosa Ley estatal, la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, tramitada a raíz de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de los Diputados de Coalición Canaria, y que vino a satisfacer (parcialmente) una vieja aspiración de este partido[33]. Aunque en el origen de la propuesta se encontraba fundamentalmente la intención de delimitar las aguas españolas en el archipiélago canario conforme a los criterios previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para los "Estados archipelágicos", una cuestión (aunque, como hemos visto, problemática desde el punto de vista de la propia Convención) de evidente interés general para el conjunto del Estado, y con la que todos los grupos parlamentarios se mostraron en principio de acuerdo, las modificaciones que sufrió el texto inicial a lo largo de su tramitación parlamentaria (pactadas con el Grupo proponente) dejaron el texto resultante prácticamente inocuo desde esa perspectiva[34], pasando en cambio a primer plano el posible valor de la Ley como argumento a favor de la consideración de las "aguas canarias" (aguas interinsulares) como territorio autonómico y ámbito, en consecuencia, de proyección sistemática de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Frente a este posible valor reaccionan las Sentencias (SSTC 87 y 99/2013, FFJJ 2), señalando que, cualquiera que fuera la intención expresada en la Exposición de Motivos[35], el artículo único de la Ley no lleva a cabo realmente una delimitación del

33. Proposición de Ley sobre delimitación de los espacios marítimos de Canarias, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de los Diputados de Coalición Canaria. BOCG (Congreso), IX Legislatura, Serie B, de 4 de septiembre de 2009, núm. 195-1.
34. La Ley pretende aplicar al archipiélago canario (archipiélago de Estado) el método de determinación de las líneas de base rectas previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para los "Estados archipelágicos", delimitando gráficamente un "contorno perimetral" entre los puntos extremos más salientes de sus islas e islotes, dando a las aguas integradas dentro del mismo (aguas interinsulares) la denominación de "aguas canarias" y declarando que "constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias" (art. único, apartado 1). Pero de la Ley (y en relación con la proposición inicial) desaparecen las referencias expresas a las líneas de base rectas y a la propia Convención.
35. En la que se podía leer: "Ese ámbito territorial [el de la Comunidad Autónoma] está incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipelágico que introduce el referido artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias".

territorio de la Comunidad Autónoma, sino de las "aguas canarias", ni, lógicamente, podría hacer tal cosa, pues "una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía", ni "compete al legislador estatal ordinario establecer cuál ha de ser la interpretación de un precepto de un Estatuto de Autonomía".

La segunda cuestión de interés se refiere a la interpretación de la expresión legal "continuidad ecológica". Aunque, como ya hemos dicho, la pretensión principal del Gobierno recurrente era que se revisara o matizara la doctrina establecida por la STC 38/2002, subsidiariamente se alegaba que las Leyes recurridas habían llevado a cabo una "interpretación restrictiva" de dicha doctrina, limitando la competencia autonómica al supuesto de "continuidad ecológica" del ecosistema marino con el espacio natural terrestre, descartando otros posibles supuestos, a los que también aludiría aquella Sentencia, en que "las circunstancias y características específicas del espacio a proteger" lo demanden.

Por impreciso que fuera el argumento, la STC 87/2013 considera oportuno aprovechar la ocasión para precisar en este punto la doctrina establecida por la Sentencia Cabo de Gata, y lo hace en unos términos que no repugnan en absoluto al interés autonómico. En efecto, la Sentencia (FJ 6) puntualiza que "son, pues, razones de protección ecológica, esto es, de adecuada protección del espacio desde una perspectiva medioambiental, las que pueden determinar, a la luz de las características y circunstancias singulares de cada espacio natural, la necesidad de una gestión conjunta de la zona terrestre y marina y, por tanto, la proyección del ejercicio de las competencias autonómicas sobre espacios naturales ubicados en el mar" y que "esas circunstancias y características singulares pueden consistir ciertamente en la continuidad física de la superficie terrestre y marina, como ya dijimos en la STC 38/2002, pero también, como igualmente señalamos en esta resolución, en otras circunstancias y características distintas que aconsejen un régimen de protección unitario, como puede serlo la interrelación del espacio terrestre y marino, esto es, la unidad ecológica del parque, *sin necesidad de que exista una continuidad o unidad material o física entre ambos espacios*" (la cursiva es nuestra).

Rechaza, no obstante, la impugnación, por cuanto entiende que "el término «continuidad ecológica» no hace referencia a la continuidad y unidad física del espacio, pues puede haber continuidad ecológica, esto es, del ecosistema de ambas zonas, terrestre y marina, sin que exista continuidad o unidad física de las mismas (por ejemplo, por la estrecha interrelación o identidad de su flora y fauna)", es decir, que las Leyes impugnadas establecen a este respecto "una regla más abierta", plenamente respetuosa con la indicada doctrina.

6. AGUAS

Los conflictos en materia de aguas, que han sido los absolutos protagonistas de algunas ediciones anteriores de este Observatorio, en la presente ocupan un lugar

más modesto, sin dejar de aportar, no obstante, alguna cuestión de interés. De todas formas, la relativa al canon vasco del agua (STC 85/2013), la estudiaremos en el apartado relativo a los tributos.

6.1. La reforma de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (SSTC 19, 51 y 64/2013)

La modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, por medio, primero, del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, y luego de la Ley 11/2005, de 22 de junio, dio lugar a un buen número de recursos. Aquel lo recurrieron los Gobiernos de la Generalitat Valenciana y de la Región de Murcia, así como cincuenta Senadores del Grupo Popular del Senado; y ésta última, nuevamente los Gobiernos de la Generalitat Valenciana y de la Región de Murcia, así como los de La Rioja y Castilla y León.

El motivo de impugnación del Real Decreto-ley fue la derogación del trasvase del Ebro; y el de la Ley, el nuevo procedimiento de aprobación del "Plan Integral de Protección del Delta del Ebro", en la medida en que incluía la fijación de los caudales ambientales del tramo final del Ebro (cuestión sobre la que no había incidido el Real Decreto-ley), y nuevamente, pero sólo en el caso del recurso del Gobierno valenciano, la derogación del trasvase.

Ambas cuestiones quedaron ya decididas en el ejercicio anterior, y en el sentido de respaldar la constitucionalidad de los preceptos impugnados (en relación con la segunda cuestión, con una interpretación conforme). La primera, por medio de la STC 237/2012 (en el recurso valenciano frente al Real Decreto-ley), y la segunda, mediante las SSTC 195, 239 y 240/2012 (en los recursos riojano, murciano y castellano-leonés frente a Ley, respectivamente); Sentencias todas ellas que examinamos entonces con detalle.

Los recursos pendientes, decididos en 2013, no ofrecían apenas ninguna peculiaridad de relieve ni en lo relativo al objeto ni en cuanto a los argumentos, y fueron todos igualmente desestimados, con utilización en la medida necesaria de las respuestas dadas por aquéllas. Por SSTC 51 y 64/2013, de 28 de febrero y 14 de marzo, los recursos frente al Real Decreto-ley interpuestos por el Gobierno murciano y los cincuenta Senadores, respectivamente. Y por STC 19/2013, de 31 de enero, el recurso valenciano frente a la Ley 11/2005.

Tan sólo este último recurso planteaba una cuestión adicional: la nueva redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 11/2005 al art. 42.1 b) c´) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, sobre el contenido de los planes hidrológicos de cuenca. De este precepto se impugnaba la adición por la Ley de un concepto de "caudales ecológicos" ("los que mantiene[n] como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera"), que el Gobierno valenciano consideraba contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y peligroso

en relación con el procedimiento (también impugnado) de fijación de los caudales ambientales en el tramo final del Ebro. La STC 19/2013 (FJ 4) rechaza también esta impugnación, considerando inevitable y legítima la utilización en este caso por parte del legislador de "conceptos indeterminados" ("Al no poder concretarse en la ley cuál deba ser el volumen del caudal ecológico que en cada río, o en cada tramo de río, haya de constituir la reserva de agua destinada a la conservación y recuperación del medio natural, se fija un concepto cualitativo cuya determinación cuantitativa se defiere al plan hidrológico, que de contener una decisión que se considerara contraria a Derecho puede ser, lógicamente, combatida a través de los cauces previstos en el ordenamiento jurídico"); y descartando el vínculo establecido por el recurrente entre este precepto y los relativos al procedimiento de aprobación del "Plan Integral de Protección del Delta del Ebro" ["toda vez que el concepto de caudal ecológico (…) no resulta únicamente aplicable a este supuesto, sino al conjunto de la planificación hidrológica"], si bien, por la antes mencionada interpretación conforme, el temido peligro había quedado conjurado.

6.2. La reforma de 2003 de la Ley de Aguas (SSTC 36, 104, 111 y 180/2013)

A) Introducción

La Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, esto es, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (última del Gobierno Aznar), fue una Ley ampliamente recurrida por motivos competenciales por algunas Comunidades Autónomas, lógicamente de signo político distinto al del Gobierno de entonces. Concretamente, los Gobiernos autonómicos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón y Cataluña, así como el Parlamento catalán, interpusieron en su día sendos recursos de inconstitucionalidad frente a la misma de temática variada, pero teniendo todos en común la impugnación total o parcial de las modificaciones introducidas por aquella Ley en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Como se recordará, fue precisamente la Ley 62/2003 (en su art. 129) la que llevó a cabo la incorporación al ordenamiento español de la Directiva Marco de Aguas, introduciendo en la Ley de Aguas, entre otras cosas, el concepto de "demarcación hidrográfica", como nuevo ámbito de la planificación hidrológica, e incluyendo dentro de su objeto las "aguas costeras y de transición".

De los mencionados, el recurso más ambicioso era sin duda el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla La Mancha, en el que se impugnaba el entero art. 129 por distintas razones de técnica legislativa, y además una serie de los nuevos preceptos introducidos por dicho artículo en la Ley de Aguas, concretamente los referidos a ciertas habilitaciones reglamentarias, a la regulación de los nuevos "Comités de autoridades competentes" y a los mecanismos de distribución interna de responsabilidades por incumplimiento del Derecho comunitario; cuestiones todas

ellas que examinaremos después con más o menos detalle al hilo del comentario de la STC 36/2013, de 14 de febrero, que lo resuelve y, podemos adelantar, desestima íntegramente. El recurso aragonés incidía también, pero únicamente, en las mencionadas razones de técnica legislativa, y fue igualmente desestimado, en los mismos términos que el anterior, por STC 111/2013, de 9 de mayo.

El recurso andaluz, en lo tocante a la materia de aguas, se centró en el procedimiento establecido por la Ley para la delimitación del ámbito territorial de las "demarcaciones hidrográficas" (por Real Decreto y previa simple audiencia de las Comunidades Autónomas) en su posible afectación a las demarcaciones de cuencas internas y a las demarcaciones mixtas, y fue resuelto en el ejercicio anterior (mediante una curiosa fórmula de desestimación) por la STC 149/2012, de 5 de julio, que ya comentamos por extenso en su momento.

Los recursos catalanes, tanto el del Gobierno de la Generalitat como el del Parlamento de Cataluña, incidían también en el problema de la delimitación de las demarcaciones, por referencia a las intracomunitarias (que será lógicamente resuelto en el mismo sentido por las SSTC 104 y 180/2013, de 25 de abril y 23 de octubre, respectivamente) y cuestionaban, además, la actuación subsidiaria del Gobierno en la elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca (prevista en el nuevo art. 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas), en relación de nuevo con los planes de cuencas internas. El del Gobierno de la Generalitat planteaba, además, una cuestión distinta, ya no vinculada con el art. 129, sino con el art. 122 de la Ley 62/2003, que aprovechó la ocasión (como se indicaba en la Exposición de Motivos de la Ley, apartado VII) para regular "con mayor precisión el contenido, alcance y plazos [para] la emisión del informe previo municipal a la realización de obras [hidráulicas] de interés general".

Descartando lógicamente la cuestión ya resuelta por la STC 149/2012, vamos a ocuparnos a continuación brevemente de las restantes.

B) El recurso castellano-manchego (STC 36/2013)

Los defectos de "técnica legislativa" que el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha achacaba a la transposición de la Directiva de Aguas llevada a cabo por el art. 129 de la Ley 62/2003 eran de cuatro tipos: (a) la utilización para este fin de una "ley de acompañamiento", lo que iría en contra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); (b) que su incorporación a dicha ley fuera producto, además, de una enmienda presentada en el Senado, sin haber sido, pues, dictaminada por el Consejo de Estado, conforme a lo previsto en el art. 21.2 de su Ley Orgánica; (c) la falta de identificación formal y expresa de qué normas del nuevo régimen legal tienen carácter básico; y (d) la reproducción, con motivo de la incorporación, de algunas habilitaciones reglamentarias al Gobierno que ya fueron objeto de examen por la STC 227/1988 (sobre la Ley de Aguas de 1985) y sometidas entonces a un fallo interpretativo.

No todas estas cuestiones eran nuevas ni específicas de la materia de aguas. En particular (a), la legitimidad desde el punto de vista constitucional de las "leyes de acompañamiento" ya había sido decidida por el Tribunal en la STC 136/2011, de 13 de septiembre (y reiterada por las SSTC 102/2012, de 8 de mayo, y 120/2012, de 4 de junio), doctrina a la lógicamente se atiene la presente Sentencia (FJ 3). (b) Sobre la falta de dictamen del Consejo de Estado (previsto por la Ley, como es sabido, para los "anteproyectos de ley" en desarrollo del Derecho comunitario europeo), la Sentencia (FJ 4) se limita a recordar que "el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación, no del Congreso y del Senado", por lo que "no le compete decir nada sobre las posibles enmiendas que se introduzcan en [los textos remitidos a las Cortes]". (c) Sobre la falta de calificación expresa de los preceptos considerados básicos, "incorrección técnica (…) reprochable por lo demás a la entera legislación de aguas", la Sentencia (FJ 5) recuerda que, de acuerdo con su doctrina en la materia, "de la exigencia del principio de ley formal en la determinación de las bases (…) no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes", aludiendo además, no obstante, en calidad de disculpa, a la complejidad del "esquema competencial aplicable en materia de aguas", tal como señaló la STC 227/1988. Y finalmente (d) sobre la falta de adaptación de los preceptos sometidos por esta Sentencia a una interpretación conforme, por más que pueda "resultar criticable desde un punto de vista de técnica legislativa", que "el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa" y que "el legislador no tiene obligación de darles una nueva redacción", conservando, no obstante, aquella interpretación conforme su eficacia sobre los nuevos preceptos (FJ 6).

Las "habilitaciones reglamentarias" de nuevo cuño cuestionadas por el Gobierno castellano-manchego se referían, por un lado, a la determinación de "las condiciones técnicas definitorias de cada uno de los estados y potenciales [en las masas de agua], así como los criterios para su clasificación" (nuevo art. 92 ter) y, por otro, a la regulación del "acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar [los planes hidrológicos] de cuenca" (nueva Disposición adicional duodécima). Sobre la primera, enmarcada en la materia "protección del medio ambiente", el recurrente cuestionaba la amplitud de su alcance, que no casaría con el entendimiento de la legislación básica como "ordenación mediante mínimos", impugnación que la Sentencia (FJ 7) desestima por su carácter puramente "preventivo", sin perjuicio de la posibilidad de plantear un futuro conflicto de competencia en caso de extralimitación por parte del reglamento estatal. En relación con la segunda, el Gobierno castellano-manchego empezaba dudando sobre su encuadramiento competencial (en línea con sus críticas antes señaladas de técnica legislativa), y cuestionaba su extensión a los planes hidrológicos de competencia autonómica. La Sentencia (FJ 7), en cambio, no duda acerca de tal encuadramiento, que sitúa indistintamente en los apartados 13 y 18 del art. 149.1 CE, para concluir la existencia en cualquier caso de un título competencial estatal para regular esta cuestión "con carácter general".

El Ejecutivo castellano-manchego recurrió también la composición prevista para los nuevos "Comités de autoridades competentes" (nuevo art. 36 bis) por emplear un concepto insólito en la materia, el de "órganos con competencias sobre la protección y control de las aguas", a lo que la Sentencia (FJ 8) fácilmente responde que "no es función de este Tribunal disipar las dudas interpretativas que pueda plantear la redacción" de este precepto; y lo recurrió asimismo por articular la participación de los entes locales en dichos Comités a través de las "federaciones territoriales de municipios", lo que dejaría fuera a comarcas y entidades metropolitanas, vulnerando así la competencia autonómica en materia de régimen local, a lo que la Sentencia (FJ 8) también sencillamente responde que en nada afecta esa disposición a la competencia autonómica para crear ese otro tipo de entes locales, que por lo demás, en cuanto agrupaciones de municipios, también se verían indirectamente representados.

Finalmente, se impugnaba igualmente el mecanismo de repercusión de responsabilidades a las Administraciones autonómicas competentes por incumplimientos de la Directiva de aguas imputables a las mismas, previsto en el nuevo art. 121 bis. Tampoco era un régimen novedoso ni una cuestión nueva en la jurisprudencia constitucional, que se desestima con remisión a los argumentos de la "STC 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15, respecto del art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que tiene una redacción muy similar al precepto aquí cuestionado" (FJ 9).

C) El recurso del Gobierno catalán (STC 104/2013)

Como ya indicamos, el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña planteaba otras dos cuestiones nuevas o relativamente nuevas.

La primera se refería a la reproducción literal en la nueva redacción del art. 41.3 del Texto Refundido (relativo a la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca) de un inciso ya contenido en la Ley de Aguas de 1985 (art. 39.2), el relativo a "la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta", que ya la STC 227/1988 [FJ 20 d)] había sometido a una interpretación conforme en el sentido de considerarla inaplicable a los planes de elaboración autonómica. Se trataba, pues, de una impugnación análoga a las realizadas en el recurso castellano-manchego sobre otros preceptos, y que, por tanto, la STC 104/2013 (FJ 10) rechaza por las mismas razones, si bien en este caso (quizás por tratarse de un solo precepto) con la deferencia de reiterar nuevamente el fallo interpretativo ("y así se dispondrá en el fallo").

La segunda se refería a la modificación del art. 127 del Texto Refundido (prerrogativas de la obra hidráulica de interés general) llevada a cabo por la Ley 62/2003 (art. 122), consistente en la adición de un segundo párrafo al apartado 2, para precisar el contenido y plazo del informe municipal sustitutivo en estos casos de la licencia de obras: "El informe previo será emitido, a petición del Ministerio de Medio Ambiente o sus organismos autónomos, por las entidades locales afectadas por las obras. El

informe *deberá pronunciarse exclusivamente sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico* y se entenderá favorable si no se emite y notifica en el plazo de un mes".

Para el Gobierno catalán, lo censurable del precepto sería la limitación del contenido del informe (como se ha destacado en cursiva) a los aspectos urbanísticos, excluyendo el resto de competencias municipales, lo que, a su juicio, resultaría contrario al principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE). La Sentencia (FJ 6), siguiendo el parecer del Abogado del Estado, desestima fácilmente la impugnación por entender que "supone una forzada descomposición del contenido total del precepto [del art. 127], que no resulta convincente". En efecto, "refiriéndose dicha regulación [el entero art. 127] a los aspectos urbanísticos, como evidencia la mención a los órganos municipales encargados de tal función [en el párrafo primero del art. 127.2], es lógico que el informe que se solicita a esos órganos municipales haya de referirse a tales aspectos".

7. OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL

7.1. Introducción

La STC 13/1998, de 22 de enero, sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), se ha convertido con el paso del tiempo (pese a lo apretado de su desenlace inicial) en uno de los puntales más firmes de la jurisprudencia constitucional ambiental sobre temas competenciales. Como es sabido, el Tribunal Constitucional legitimó a través de esta Sentencia la reserva a favor del Estado de las funciones ejecutivas de la legislación indicada (es decir, la realización de la propia EIA) en relación con los proyectos cuya autorización o aprobación sustantiva le correspondiera, en particular, en relación con las obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE, entre otros), y ello en base al principio de "integración" de lo ambiental en otras competencias sectoriales (o de "ubicuidad", en expresión de Martín Mateo). Pues bien, el Tribunal recurre ahora con seguridad y confianza a esta doctrina para resolver cuestiones emparentadas (aunque no idénticas), demostrando, pues, su razonabilidad. De todo ello son buena muestra una serie de Sentencias recaídas en este ejercicio, y relativas todas ellas a su centro principal de atención, las mencionadas obras públicas "de interés general" o de competencia del Estado.

El caso de la "evaluación de las repercusiones de planes o proyectos sobre las zonas especiales de conservación", derivada de la Directiva Hábitats, ya había sido resuelto por la STC 149/2012, de 5 de julio, a la que hicimos referencia en el Observatorio del año pasado. Idéntica cuestión, en relación con el mismo texto normativo (la Ley 62/2003) o con actuaciones estatales concretas (conflictos positivos de competencia), se decide en el año 2013 en hasta cinco Sentencias (SSTC 104/2013, de 25 de abril, 111/2013, de 9 de mayo y 180/2013, de 23 de octubre, por un lado; y 59/2013, de 13 marzo y 80/2013, de 11 de abril, por otro).

El caso de la "planta desaladora de Torrevieja", que dio lugar en su momento a una importante decisión cautelar (ATC 355/2007, de 24 de julio), que también comenta-

mos en su día, ha visto ahora su desenlace, favorable a los intereses del Estado, por medio de la STC 202/2013, de 5 de diciembre.

Finalmente, el recurso de inconstitucionalidad planteado en su momento por el Presidente del Gobierno frente a determinados preceptos de la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, afectantes a infraestructuras de transporte de competencia estatal, también ha quedado decidido en el presente ejercicio, e igualmente, en lo esencial, a favor del Estado, mediante la STC 5/2013, de 17 de enero.

A continuación, y por este orden, vamos a tratar brevemente las tres clases de asuntos.

7.2. Las evaluaciones de la Directiva Hábitats (SSTC 59, 80, 104, 111 y 180/2013)

A) Contexto normativo

La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats) introdujo un régimen no sólo procedimental, sino también *sustantivo*, de "evaluación" de las posibles repercusiones desfavorables sobre los espacios de la Red Natura 2000 (zonas especiales de conservación y ZEPAs) para "cualquier plan o proyecto" que, "sin tener relación directa con la gestión [de dichos espacios] o sin ser necesario para la misma", pudiera afectarlos "de forma apreciable" individualmente o en combinación con otros (art. 6), pero sin vincular necesariamente dicha evaluación, desde el punto de vista *procedimental* (simplemente se habla de someter a una "adecuada evaluación"), con el por entonces ya previsto a escala comunitaria europea para la EIA (Directiva 85/337/CEE).

La transposición inicial de dicha Directiva en nuestro ordenamiento llevada a cabo por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre[36], no añadió mayores precisiones en este sentido, limitándose a indicar que dicha evaluación "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" (art. 6.3), y sin aclarar tampoco la posible existencia de supuestos de competencia estatal (por su sola referencia a las Comunidades Autónomas en los apartados 3 y 4 del art. 6).

Desconozco cuál fue la práctica aplicativa de estas previsiones durante los primeros años de vigencia del Real Decreto, pero sí sabemos (pues tales son los antecedentes de los dos conflictos positivos de competencia resueltos por las SSTC 59 y 80/2013) que, entre finales de 2002 y principios de 2003, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente (esto es, la Administración Ge-

36. Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

neral del Estado) emitió, en aplicación de dicho Real Decreto, varias "certificaciones de [no] afección" a los espacios de la Red Natura 2000 en relación con un conjunto de obras hidráulicas de cuya ejecución se hacía cargo el Estado (de interés general) y para cuya financiación se habían solicitado ayudas de los Fondos de cohesión comunitarios; "certificaciones" frente a las cuales los Gobiernos aragonés y castellano-manchego promovieron entonces los mencionados conflictos. .–Sería por este motivo, es decir, por las dudas que estaba planteando por entonces la competencia para realizar las "evaluaciones" en cuestión, por lo que el Gobierno aprovechó la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 (art. 127 de la ya conocida Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) para incluir en la ley que entonces regulaba la EIA (el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio) una nueva Disposición adicional cuarta (Evaluación ambiental de los planes y proyectos estatales previstos en el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995) que venía a precisar que, en el caso de "planes y proyectos autorizados por la Administración General del Estado y sometidos, a su vez, a EIA", dicha evaluación se entendería "incluida en el procedimiento [de EIA]", lo que implícitamente llevaba aparejada, al menos en estos casos, la competencia estatal para su realización[37].

Esta nueva previsión legal fue también impugnada (en el contexto, como ya nos consta, de recursos más amplios frente a la Ley 62/2003) por algunas Comunidades Autónomas (Gobiernos andaluz y aragonés, Gobierno y Parlamento catalán), igualmente por motivos competenciales, lo que dará lugar a las SSTC 149/2012, 104, 111/2013 y 180/2013.

B) Los argumentos de los recurrentes

Por referirse únicamente a este asunto, la argumentación más completa y sugestiva era, sin duda, la contenida en los conflictos positivos de competencia, y especialmente en el promovido por el Gobierno de Aragón (STC 59/2013).

Consciente de la doctrina establecida por la STC 13/1998, lo que intentó en primer término el Gobierno aragonés fue persuadir de que entre la EIA y la evaluación de la Directiva Hábitats existían diferencias relevantes para la decisión del caso, fundamentalmente su diferencia de objeto, general en el primer caso y aquí circunscrito al examen de las posibles afecciones sobre espacios naturales protegidos, lo que asimilaría más bien la segunda a otra serie de intervenciones ambientales "sectoriales" de indiscutida competencia autonómica, como la autorización ambiental integrada o las licencias de actividad.

En segundo lugar, el Gobierno aragonés ponía sobre la mesa la competencia autonómica, no ya de desarrollo legislativo y ejecución en materia ambiental, sino exclusiva en materia de "espacios naturales protegidos" (art. 35.1.10 del viejo; ahora

37. Más tarde, el propio art. 6 del Real Decreto 1997/1995 sería modificado en el mismo sentido por Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre.

71.21ª del nuevo Estatuto), lo que exigiría un especial respeto competencial hacia las actuaciones (ejecutivas) estrictamente referidas a dicha materia, como la presente.

Y, finalmente, el Ejecutivo aragonés señalaba la irrelevancia que, a efectos competenciales, tendría la circunstancia de que los planes o proyectos en cuestión estuvieran o no sometidos a EIA (en el caso que motivó el planteamiento de conflicto, el proyecto, tras examen casuístico, se declaró no sujeto), pues, aun en el caso de que lo estuvieran, se trataría de intervenciones diferenciadas, siendo en todo caso la "evaluación de la afecciones a la Red Natura 2000" de su competencia.

C) La respuesta del Tribunal

Por ser, sin embargo, la primera de la serie, y pese a que en el correspondiente recurso el Gobierno andaluz apenas se limitaba a cuestionar la doctrina establecida por la STC 13/1998, pidiendo su rectificación en línea con lo mantenido en el Voto particular a la misma, sería la STC 149/2012, de 5 de julio (FJ 3), la encargada de dar respuesta a la cuestión planteada en todo este conjunto de procesos, teniendo seguramente en cuenta los argumentos utilizados en los restantes (como los que acabamos de reseñar del Gobierno aragonés), de tal manera que todas las demás Sentencias de la serie (incluida la del conflicto aragonés) apenas hacen otra cosa que remitirse a la decisión tomada y a las razones aportadas por aquélla, sin añadir ninguna otra consideración de relieve. Vamos, pues, a repasar a continuación con algo más de detalle esa respuesta (por lo demás escueta), cosa que no hicimos en la edición del Observatorio del año pasado, al faltarnos entonces la perspectiva de que disponemos ahora.

La STC 149/2012 (FJ 3) comienza reconociendo las diferencias existentes entre la evaluación de las afecciones a los espacios integrantes de la Red Natura 2000 y la EIA, que cifra (sic) en la "metodología", y sobre todo lógicamente en su objeto, más limitado el de la primera ("es, por tanto, una técnica de evaluación diferenciada de la evaluación de impacto ambiental que tiene su propia metodología –aunque, en ocasiones, pueda inspirarse en la de esta última–, así como un objeto y una finalidad más específicos"). Sin embargo, no las considera relevantes a los efectos de decidir la controversia competencial, porque desde esta perspectiva prima, a su juicio, la analogía esencial entre ambas técnicas ("En definitiva, la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues al igual que ésta tiene por finalidad que las Administraciones públicas valoren la afección al medio ambiente –aunque en este caso, la valoración se limite a la afección a un elemento específico del medio ambiente– cuando hayan de decidir acerca de la autorización o aprobación de un plan o proyecto que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000"). De modo que, también en este caso, se impone la solución ofrecida por la STC 13/1998 y, en consecuencia, la competencia estatal para realizar aquella evaluación respecto de los planes y proyectos de su competencia sustantiva ["títulos competenciales que atraen al medioambiental (STC 13/1998, FJ 8) y, por tanto,

también a la evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura"].

Una última cuestión de detalle. En el caso de la STC 149/2012 se impugnaba la Disposición adicional cuarta del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, introducida por el art. 127 de la Ley 62/2003, que, como hemos visto, atribuía al Estado la controvertida función en el caso de planes o proyectos "también sujetos a EIA", y lógicamente a este supuesto circunscribe aquélla su juicio positivo de constitucionalidad (como resulta de las palabras recapitulatorias finales del FJ 3). En el caso, en cambio, de los conflictos positivos de competencia (anteriores, por lo demás, a esta reforma legislativa) se cuestionaba la competencia estatal para "certificar" la afección o no afección con independencia de si el proyecto estaba o no sujeto a EIA (de hecho en algún caso nos consta que no lo estuvo), y en consecuencia las SSTC 59 y 80/2013 confirman esa competencia también con carácter general, pues obviamente la razón de ser es la misma en ambos casos[38].

D) Valoración

Personalmente, me parecía sugestivo el planteamiento aragonés de equiparar la evaluación de afecciones a la Red Natura a otras intervenciones ambientales sectoriales de indiscutida competencia autonómica en el plano ejecutivo. Pero la STC 59/2013 no entra en estas disquisiciones, que ciertamente ponen de relieve la complejidad (y falta de entera coherencia) de nuestro sistema de distribución competencial, como tampoco concede especial valor (eso ya nos consta) a la asunción en clave de exclusiva por algunos Estatutos de la competencia sobre espacios naturales protegidos.

En relación con las obras hidráulicas (que eran el objeto concreto de litigio de los conflictos de competencia), lo que queda de manifiesto con las Sentencias comentadas son los "efectos colaterales" que tiene la indiscriminada inclusión de tantas en la categoría de las "obras de interés general", con el beneplácito autonómico y con la finalidad de su financiación estatal, aun cuando su condición de tales sea más que discutible en muchos casos [sirva como ejemplo el "centro de educación ambiental" de Luciana (Ciudad Real), una de las referidas en el conflicto resuelto por la STC 80/2013][39].

7.3. La desaladora de Torrevieja (STC 202/2013)

A) Antecedentes

La desaladora de Torrevieja ("planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura", según su denominación oficial) era (es) una de las instalacio-

38. La regulación actual ya contempla expresamente la competencia estatal en ambos supuestos (Disposiciones adicionales séptima y novena de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).
39. F. LOPEZ RAMON, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, op. cit., págs. 227 y sigs., somete a muy justa crítica (por otras razones) el sistema vigente de declaración de obras hidráulicas de interés general.

nes de desalación previstas en el "Programa AGUA" (septiembre de 2004) en sustitución del derogado trasvase del Ebro, que fue recogida en las normas modificatorias de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (primero el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, y luego la Ley 11/2005, de 22 de junio) con el carácter de "actuación de interés general" (y, por tanto, de competencia estatal) y además "prioritaria y urgente". Era (es) un proyecto ambicioso, destinado a convertirse (al menos por aquel entonces) en la mayor planta desaladora de Europa y la segunda del mundo, con capacidad para producir anualmente 80 Hm3 de agua, destinados por mitad al regadío y al abastecimiento de poblaciones[40]. Fue sometido a EIA, obteniendo declaración de impacto ambiental favorable por Resolución de 13 de marzo de 2006, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (BOE de 25 de marzo), y aprobado definitivamente por Resolución de la Ministra de Medio Ambiente de 31 de enero de 2007.

Inserta, no obstante, en la agria polémica por la derogación del trasvase, la Generalitat Valenciana adoptó entonces frente a esta instalación (a estas alturas, resulta una obviedad decirlo) una actitud obstruccionista. Así, coincidiendo con la inauguración oficial de las obras, en febrero de 2007, la Dirección Territorial de Alicante de la Consellería de Territorio y Vivienda (como se denominaba entonces la competente en la materia) acordó la apertura frente a Acuamed (la Sociedad Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A., que tenía encomendada su ejecución) de un expediente sancionador por presunta infracción tipificada en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, acompañada de una orden de suspensión cautelar de las obras. El motivo de estas decisiones era la supuesta ilegalidad del emplazamiento de la planta, al encontrarse en la "zona periférica de protección" del Parque Natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja (concretamente en un área calificada como de predominio agrícola A) sin contar con la autorización exigida por el art. 13.2 del Decreto 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó), y condicionada, con arreglo a dicho precepto, a la acreditación del carácter "inexcusable" del emplazamiento en la referida zona, que a juicio de la Administración valenciana no se habría aportado.

Fue esta orden de paralización cautelar de las obras, una vez ratificada por acuerdo de la misma Dirección Territorial de 21 de marzo de 2007, la que motivó el planteamiento por el Gobierno de la Nación de un conflicto positivo de competencia frente a la Generalitat Valenciana, resuelto ahora por la STC 202/2013, de 5 de diciembre. En su día, y debido a la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE, con la consiguiente suspensión automática del acuerdo, el Tribunal hubo de pronunciarse sobre el man-

40. De esos 80 Hm3, 40 se pondrían a disposición del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura y otros usuarios, a través del centro de intercambio de derechos de uso del agua gestionado por la Confederación Hidrográfica del Segura, y los otros 40 se destinarían a la Mancomunidad de Canales del Taibillla para abastecimiento de poblaciones.

tenimiento o no de la suspensión, lo que hizo a favor de lo primero por medio del importante ATC 355/2007, de 24 de julio, que comentamos con detalle en la edición correspondiente del Observatorio. Las obras, pues, continuaron, y sólo recientemente han sido concluidas.

B) La Sentencia

El Gobierno español negaba la competencia autonómica para acordar la suspensión cautelar de las obras de la desaladora de Torrevieja en base a la competencia exclusiva del Estado sobre "obras públicas de interés general" (art. 149.1.24 CE), en tanto que la Generalitat Valenciana la defendía poniendo, primero, en cuestión la competencia estatal para acometer el proyecto, al ubicarse en una cuenca hidrográfica intracomunitaria, e invocando, después, sus competencias en materia ambiental (espacios naturales protegidos), que legitimarían una reacción de tipo preventivo (principio de precaución) frente a una instalación que, a su juicio, vulneraba la legislación en la materia (Directiva Hábitats y legislación interna correspondiente), principalmente debido al peligro que podían representar los (futuros) vertidos de salmuera al mar para la conservación de un "hábitat prioritario" (praderas de posidonia) enclavado en un "lugar de importancia comunitaria" (cabo Roig).

Sin demasiadas complicaciones, la STC 202/2013 estima el conflicto, declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida y la nulidad del acuerdo valenciano.

Como el conflicto lo promovía el Estado, y se empezaba poniendo en cuestión su propia competencia para acometer la obra, la Sentencia (FJ 2) comienza por ahí su examen. Desmonta, primero, la curiosa objeción de que la planta pretendía ubicarse en una cuenca intracomunitaria (curiosa, porque sería seguramente la primera vez en que la Comunidad Valencia reclamaba la competencia sobre sus cuencas internas) con la sencilla apelación a algo ya conocido, que el reparto de competencias en materia de "obras públicas" (de interés general o autonómico) no se basa en el criterio de cuenca [STC 227/1988, FJ 20 f)], sin necesidad de entrar en si, en efecto, Torrevieja se encuentra o no en el ámbito de una cuenca interna. Y entiende justificada, después, la atribución a la planta desaladora en cuestión del carácter de "obra (hidráulica) de interés general" y, por lo tanto, de competencia estatal (cuestión sobre la que, dice la Sentencia, sólo puede realizar un "control externo"), porque "los beneficios potenciales de la obra se proyectan territorialmente, en este caso, en un ámbito supraautonómico".

Afirmada la competencia estatal sobre la obra, al Tribunal (FJ 3 de la Sentencia) le basta con recurrir, de nuevo, a la doctrina establecida por la STC 13/1998, pues, en efecto, la discrepancia con los resultados de la EIA (cuestión de legalidad ordinaria) puede justificar la interposición por la Administración valenciana de un recurso contencioso-administrativo frente a la aprobación definitiva del proyecto (como efectivamente así ha hecho), pero no la suspensión cautelar de la obra, que sería tanto como

negar la competencia estatal para evaluar su impacto. Muy claramente concluye: "Todas las Administraciones públicas, incluida la del Estado, deben valorar el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia, pero si no hacen correctamente tal valoración, ello no supone que puedan ver perturbado el ejercicio de su competencia sustantiva reconocida en el art. 149.1.24 CE por el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia ejecutiva sobre protección del medio ambiente" (FJ 3 *in fine*).

En fin, una, a mi juicio, muy buena Sentencia, económica, clara y contundente, a la que sólo cabe poner un pero, que se haya tardado seis años en tomar.

Entretanto, como dijimos, las obras de la desaladora prosiguieron. Cambió también la actitud de la Generalitat Valenciana, que incluso en febrero de 2013 otorgó al proyecto la preceptiva autorización ambiental integrada[41]. Todavía más recientemente la instalación entró en funcionamiento, con un único problema, el agua que produce resulta muy cara, y de momento parece que no encuentra comprador.

7.4. La Ley catalana sobre contaminación acústica (STC 5/2013)

El Presidente del Gobierno impugnó dos preceptos de la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica, relativos a las infraestructuras de transporte y de aplicación indistinta a las mismas con independencia de su titularidad, por supuesta vulneración de las competencias exclusivas del Estado en la materia (art. 149.1.20 y 21 CE).

El primero (art. 12.4, segundo inciso), de redacción ciertamente oscura, venía a imponer en determinadas circunstancias a la Administración titular de las infraestructuras aeroportuarias (en el caso por tanto de los "aeropuertos de interés general", al Estado) el coste de las medidas de aislamiento acústico de los edificios afectados ("En el caso de construcción de nuevos aeródromos o helipuertos, ampliación de los actuales o aumento significativo de tráfico, *de acuerdo con la declaración de impacto ambiental*, la sociedad que explota la instalación debe asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido", la cursiva es nuestra), lo que adicionalmente el recurso consideraba una invasión de la competencia estatal sobre "el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE).

La STC 5/2013, de 17 de enero (FFJJ 3 y 4), desestima el recurso sometiendo en este caso el precepto a una interpretación conforme, en el sentido de que tal obligación sólo existirá si la impone la "declaración de impacto ambiental", en el caso controvertido, por tanto, la propia Administración General del Estado ("Es a dicha de-

41. En el DOCV núm. 7157, de 21 de noviembre de 2013 (pág. 34017) se da publicidad al otorgamiento, entre otras, de la autorización ambiental integrada relativa a esta instalación, cuyo texto completo, sin embargo, no se encuentra disponible en la página web de la Consejería donde se dice debiera estar.

claración o a cualquier otro instrumento de regulación ambiental estatal, entonces, al que corresponde, en todo caso, fijar las condiciones que deban establecerse para la adecuada protección del medio ambiente, de modo que, si en dicha declaración no figura tal previsión, del artículo impugnado no derivaría ninguna obligación para la sociedad explotadora ni tampoco, por la remisión a una decisión que ha de ser adoptada por un órgano estatal, vulneración de las competencias estatales").

El segundo (art. 38.2), cuya interpretación sistemática dentro del conjunto de la Ley también ofrecía algunos problemas, imponía a la Administración titular de la infraestructura (al parecer, en este caso, sólo las de transporte viario, marítimo y ferroviario ya existentes), en caso de superación de los límites de inmisión establecidos por la Ley, la elaboración de un plan de medidas que habría de someterse a la aprobación de la Generalitat ("Cuando se sobrepasen los valores de atención establecidos por la presente Ley, la administración titular de la infraestructura debe elaborar, dando audiencia a las administraciones afectadas por el trazado, un plan de medidas para minimizar el impacto acústico que tenga en cuenta los medios para financiarlo y *debe someterlo a la aprobación del Departamento de Medio Ambiente*", la cursiva es nuestra).

En esta ocasión la Sentencia (FFJJ 5 a 7), tras largos razonamientos que mantienen en vilo al lector, concluye de la manera esperada considerando que la obligación de someter los planes de medidas a la "aprobación" del Departamento de Medio Ambiente (no así la de elaborarlos ni la de la respetar los valores de atención establecidos por la Ley catalana), en el caso de las infraestructuras de titularidad estatal, supone una vulneración de las competencias exclusivas del Estado en la materia, y, por lo tanto, resulta inaplicable a las mismas ("el precepto impugnado implica la prevalencia del criterio autonómico de un modo que ha de reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues las infraestructuras sobre las que se ha planteado la controversia están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales, los cuales se ven aquí preteridos", FF 7 *in fine*).

En su Voto particular a la STC 5/2013, el Magistrado Aragón Reyes proponía la misma solución para la primera de las impugnaciones, no por entender que la interpretación conforme llevada a cabo por la mayoría (que, además, como advierte, curiosamente no se traslada al fallo) tergiversara el sentido del precepto ("no es aquí donde radica el verdadero problema constitucional que plantea el inciso impugnado"), sino por una razón más de fondo, porque, a su entender, "El problema real para el orden constitucional de distribución de competencias que suscita el precepto en cuestión reside en que una ley autonómica no puede condicionar el ejercicio de las competencias exclusivas estatales (…). Las Comunidades Autónomas no pueden, pues, legislar sobre las infraestructuras de interés general, de competencia estatal exclusiva".

Aunque el Magistrado pretende traer en apoyo de esta afirmación distintas Sentencias del Tribunal (citadas por su número y FJ), no creo realmente que ésta sea, expresada con tanta radicalidad, la doctrina del Tribunal en la materia. Por limitarnos

a la temática propia del caso (legislación ambiental autonómica), lo que se desprende de la doctrina establecida por la STC 13/1998 (que el Magistrado discrepante no incluye en esa relación) es la integración dentro de las competencias sustantivas estatales (singularmente, obras públicas de interés general) de la temática ambiental en su faceta ejecutiva (particularmente, EIA), no la plena absorción por dichas competencias de toda la temática ambiental, ni por lo tanto la completa exención respecto de cualquier posible afección por parte de la legislación ambiental autonómica. La STC 5/2013 parte de estos postulados, y por lo tanto, más allá de las siempre discutibles interpretaciones conformes, el voto de la mayoría resulta, en mi opinión, más fiel a esa línea.

8. TRIBUTOS ECOLÓGICOS

8.1. Impuestos autonómicos sobre grandes superficies comerciales: el feliz final de una jurisprudencia constitucional desafortunada

A) Planteamiento

Desde la STC 289/2000, de 30 de noviembre, el Tribunal Constitucional había creado una jurisprudencia en materia de tributos propios de las Comunidades Autónomas no sólo restrictiva, sino basada en una lectura, a mi juicio, equivocada de la redacción originaria del art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En efecto, el límite relativo establecido por el mencionado precepto en defensa de los recursos financieros de las entidades locales ("Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro") se interpretó, curiosamente, como prohibición de establecer tributos sobre las "materias imponibles" gravadas por los tributos locales (salvo la mencionada previsión legal), lo que, teniendo en cuenta el alcance de esa expresión doctrinal no utilizada por el legislador, equivalente a "fuentes de riqueza" gravadas por los tributos, hacía difícilmente imaginable ningún tributo de nueva creación que no se solapara con la "materia imponible" de los impuestos locales más característicos (el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto de actividades económicas).

De esa prohibición inicial la mencionada jurisprudencia sólo concedía dispensa a los tributos con una "finalidad extrafiscal", concepto de nuevo ajeno al enunciado del art. 6.3 LOFCA, y singularmente a los tributos con una finalidad ambiental (los llamados "tributos ecológicos"), convirtiéndose a partir de ahí el Tribunal en un celoso guardián (no es una exageración) de la categoría, y de la sinceridad o insinceridad

de los fines extrafiscales perseguidos por el legislador autonómico, concediendo o denegando patentes de ecologismo a partir de análisis puramente formalistas y con un pasmoso alejamiento de la realidad de las cosas, pues si las Comunidades Autónomas han recurrido a la creación de este tipo de tributos pretendidamente ecológicos es en buena medida debido a la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que les impulsaba a ello, lo que no significa que sus intenciones dejaran de ser esencialmente fiscales o recaudatorias[42].

Felizmente, esta jurisprudencia ha llegado a su fin, pero no por propia iniciativa del Tribunal, sino en virtud de un cambio legislativo. Como ya indicamos en la edición del Observatorio del año pasado, la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA, saliendo al paso de dicha jurisprudencia ("con el fin de reducir la conflictividad", se dice prudentemente en el Preámbulo de la Ley, apartado V), dio nueva redacción al artículo 6.3 de la LOFCA, equiparando ya literalmente el límite de la tributación propia autonómica en relación con los tributos locales al establecido desde el principio en relación con los tributos estatales (art. 6.2), esto es, el no poder recaer sobre "hechos imponibles" gravados por aquéllos[43]; concepto éste obviamente mucho más restringido que el de "materia imponible" (pues sobre una misma "materia imponible" –en definitiva, renta o patrimonio– se pueden configurar numerosos "hechos imponibles" distintos), lo que abre lógicamente un espacio mucho mayor a la tributación propia de las Comunidades Autónomas ("un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales", como también se dice el Preámbulo de la Ley), que a partir de ahora no tendrá que escudarse ya en más o menos forzados propósitos ambientales.

B) Casos de 2012

Los primeros beneficiarios de este cambio normativo han sido los "impuestos sobre grandes establecimientos comerciales" creados en su día (entre el año 2000 y el 2005) por algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra, Asturias y Aragón). Al resolver ahora los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente

42. El caso más llamativo, que me motivó este tipo de reflexiones, fue el resuelto por el ATC 456/2007, de 12 de diciembre, y otros posteriores, en relación con el Impuesto andaluz sobre Depósito de Residuos Radiactivos, del que ocupé en: "Jurisprudencia constitucional: reflexiones sobre la tutela cautelar del medio ambiente y la fiscalidad ambiental autonómica", *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, págs. 225 y sigs. En la doctrina tributarista, también ha llamado la atención con mucha claridad sobre la finalidad esencialmente financiera de los tributos "ambientales" autonómicos, Emilio CENCERRADO MILLAN, "Una reflexión sobre la utilización de la norma tributaria con fines extrafiscales", en: *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario (Estudios en honor a Andrea Amatucci)*, Vol. II, Temis, Bogotá-Nápoles, 2011, págs. 313 y sigs.

43. "Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro".

del Gobierno frente a las respectivas leyes autonómicas (y también por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en el caso de la Ley aragonesa, la última de la serie), y tener que decidir con arreglo a las normas del bloque de constitucionalidad (al que pertenece la LOFCA) vigentes en el momento de dictar Sentencia, el desenlace de los asuntos (a favor de la constitucionalidad de dichos impuestos) ha sido bien diferente al más incierto que les hubiera correspondido con arreglo a la jurisprudencia criticada.

Tres de esas Sentencias pertenecen al ejercicio anterior, las relativas a los casos catalán, asturiano y navarro (SSTC 122/2012, de 5 de junio; 197/2012, de 6 de noviembre; y 208/2012, de 14 de noviembre), pero no hicimos referencia entonces a ellas, de modo que lo hacemos ahora.

En todas estas Sentencias, al igual que en las relativas al caso aragonés, pertenecientes ya a este ejercicio (SSTC 96/2013, de 23 de abril, y 200/2013, de 5 de diciembre), el Tribunal asume lógicamente el cambio normativo y modifica su jurisprudencia ("este cambio legislativo nos sitúa en un escenario jurídico diferente al existente en el momento en que se interpuso el recurso de inconstitucionalidad", STC 122/2012, FJ 1). La finalidad extrafiscal (ecológica) ya no es determinante de la constitucionalidad de los tributos autonómicos desde la perspectiva de su posible solapamiento con los tributos locales, sino simplemente un elemento más (y no principal) para determinar la diversidad o no del hecho imponible, "nuevo" criterio legal y, en consecuencia, jurisprudencial al respecto ("otro de los criterios que podría ser útil para distinguir los hechos imponibles de dos impuestos", STC 122/2012, FJ 4).

Los impuestos catalán, asturiano y navarro sobre grandes establecimientos comerciales tenían un objeto coincidente. En palabras de la Ley catalana, del art. 2 de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre (las demás se expresan en términos similares): "Este impuesto grava la singular capacidad económica que concurre en determinados establecimientos comerciales como consecuencia de estar implantados como grandes superficies, dado que esta circunstancia contribuye de una manera decisiva a tener una posición dominante en el sector y puede generar externalidades negativas en el territorio y el medio ambiente, cuyo coste no asumen".

Analizando ya estrictamente "hechos imponibles" y no "materias imponibles", las Sentencias encuentran, como es lógico, suficientes elementos normativos diferenciales entre este impuesto y el propuesto en este caso de manera principal como término de comparación, el "impuesto (local) sobre actividades económicas" (en relación con los sujetos pasivos, elementos cuantitativos de los impuestos, etc.), como para concluir la falta de identidad entre ambos, haciendo sólo referencia *ex abundantia*, pero sin profundizar en ello como era costumbre en la jurisprudencia anterior, a la (posible) finalidad extrafiscal del primero, reflejada también, como hemos visto, en la descripción legal de su objeto ("De cuanto acabamos de señalar se desprende, además y finalmente, que el tributo tiene, *aunque sea parcialmente*, una finalidad extrafiscal, lo que no puede dejar de tenerse en cuenta a la hora de establecer sus diferencias, tanto con

el impuesto de actividades económicas como con el impuesto sobre bienes inmuebles, STC 122/2012, FJ 7, la cursiva es nuestra).

C) El impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta

Pese a su denominación, que es expresiva de los derroteros por los que la comentada jurisprudencia constitucional hacía discurrir a la tributación autonómica, el mencionado impuesto aragonés (creado por la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón) era del todo análogo a los calificados de manera más austera en Cataluña, Asturias y Navarra, por lo que las Sentencias resolutorias de los recursos correspondientes, pertenecientes ya al ejercicio 2013 (STC 96/2013, de 23 abril, en el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados; y STC 200/2013, de 5 de diciembre, en el interpuesto por el Presidente del Gobierno, y que se remite a la anterior), deciden lógicamente el caso en el mismo sentido, desestimando los recursos a la vista del nuevo marco normativo de referencia (la indicada reforma del art. 6.3 de la LOFCA) y confirmado en consecuencia la constitucionalidad del tributo.

En el recurso promovido por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular se planteaba, además, la posible vulneración por el tributo de la libertad de empresa y la unidad de mercado (arts. 38 y 139.2 CE, entre otros). Para resolver esta cuestión, la STC 96/2013 (FFJJ 3 a 9), con una larga fundamentación y una sistemática un tanto compleja, aplica los cánones habituales de la jurisprudencia constitucional en la materia, examinando, primero, la competencia (sectorial) autonómica en los "ámbitos materiales sobre los que incide el impuesto", lo que recibe obviamente una respuesta afirmativa, con referencia, entre otros, al comercio y la ordenación del territorio (FJ 5); y enjuiciando, después, dado el carácter "indistintamente aplicable" del impuesto, independiente de la residencia del titular de la actividad (FJ 9), si el tributo crea o no un obstáculo "desproporcionado" para la libre circulación de personas y bienes (aquí a la libertad de establecimiento) en relación con el "fin constitucionalmente legítimo" perseguido.

Para valorar la legitimidad constitucional del fin perseguido, la Sentencia (FJ 8) parte, como ha de hacerse en estos casos, del fin declarado por el legislador (y, en este sentido, de las largas reflexiones contenidas en el Preámbulo de la Ley a propósito de los "tributos ecológicos"), pero relativizando, en sintonía con la nueva jurisprudencia, su calificación: "Ahora bien, gravar estas actividades [grandes establecimientos comerciales] en la medida que conllevan de un modo indisociable una incidencia negativa en el entorno natural y territorial, internalizando así los costes sociales y ambientales que éstas imponen o trasladan a la sociedad, es una finalidad constitucionalmente legítima, *ya se califique el impuesto de tributo fiscal o extrafiscal*" (la cursiva es nuestra).

Y, finalmente, para descartar que el impuesto suponga un obstáculo "desproporcionado" para la libertad de establecimiento, la Sentencia (FJ 8) se limita a constatar que "resulta patente, y en todo caso los recurrentes no han acreditado lo contrario, que tal divergencia regulatoria no ha impedido sustancialmente que se inicien y sostengan esta clase de actividades empresariales en Aragón"; lo que, dicho sea de paso, constituye, a mi juicio, una buena prueba del carácter esencialmente recaudatorio de esta clase de impuestos.

8.2. El impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (STC 60/2013): un fallo desconcertante

La STC 60/2013, de 13 de marzo, pertenece a la vieja generación, porque al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (sede de Albacete) en relación con la Ley castellano-manchega 16/2005, de 29 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, hubo de resolverse de acuerdo con la legislación vigente "en el concreto momento en el que se suscitó el proceso *a quo* [2006]" (FJ 1), que no incluía la modificación del art. 6.3 de la LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009. Se trata, por ello (pese a estar muy bien redactada y construida) de una Sentencia que presenta todos los defectos de aquella jurisprudencia, y aún otro distinto, relativo al alcance del fallo, a mi juicio difícil de entender, y al que nos referiremos después.

La STC 196/2012, de 31 de octubre, que ya comentamos en la edición anterior del Observatorio, recaída en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el mismo órgano judicial en relación con la versión originaria de este impuesto (la contenida en la Ley castellano-manchega 11/2000, de 26 de diciembre), ya había declarado inconstitucionales las dos modalidades (o hechos imponibles) del mismo entonces cuestionadas (la "producción termonuclear de energía eléctrica" y el "almacenamiento de residuos radioactivos"), por entender, en aplicación de aquella jurisprudencia, que ambas recaían sobre la "materia imponible" propia del Impuesto local sobre Actividades Económicas (IAE), al gravar como éste el "mero ejercicio" de dichas actividades, y que carecían de una verdadera "finalidad extrafiscal", al no existir "dato alguno en su configuración que permita apreciar la pretendida finalidad extrafiscal o *intentio legis* de gravar la actividad contaminante y los riesgos para el medio ambiente", ni tan siquiera la vinculación de la recaudación obtenida a fines ambientales (FFJJ 3 y 4).

En 2005, mucho antes por tanto de que recayera esta Sentencia, pero iniciada ya por entonces la criticada jurisprudencia constitucional en la materia, el legislador castellano-manchego aprobó una nueva Ley sobre el impuesto en cuestión (la ya indicada Ley 16/2005, de 29 de diciembre) con modificaciones relativas a la determinación de la base imponible y a los tipos impositivos, y que, además, con el fin de "reforzar la finalidad medioambiental del tributo" (según palabras de su Exposición de Motivos), afectaba la totalidad de su rendimiento a la financiación de gastos de conservación y

mejora del medio ambiente "en la forma que establezca la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha" (art. 1.2).

Estas novedades no han sido, sin embargo, suficientes para variar el juicio del Tribunal en relación con las dos mismas modalidades del impuesto, que la STC 60/2013 (FFJJ 5 y 6) vuelve a considerar inconstitucionales con los criterios de la jurisprudencia tradicional. En particular, respecto de la última variación indicada, la Sentencia (FJ 5) recuerda que, conforme a esa misma jurisprudencia, "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", añadiendo, con extrema severidad (FJ 5), que las sucesivas Leyes de presupuestos generales de la Junta no han hecho "sino reproducir genéricamente el mandato de afectación previsto en el art. 1.2 de la Ley 16/2005, pero sin concretar la forma ni la manera en la que dicho rendimiento debe afectarse necesariamente a la financiación de proyectos de conservación y mejora del medio ambiente, lo que impide constatar, siquiera desde esta circunstancia, la verdadera *intentio legis* de utilizar el impuesto autonómico como un instrumento al servicio de políticas medioambientales" (sic). Como puede apreciarse, no exagerábamos en absoluto al afirmar que con esta jurisprudencia los "tributos ecológicos" se habían convertido en una categoría constitucional.

En esta ocasión se cuestionaba también la tercera modalidad (o hecho imponible) del impuesto, no impugnada en la anterior (la relativa a "actividades cuyas instalaciones emiten a la atmósfera dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno o cualquier otro compuesto oxigenado del azufre o del nitrógeno"). Y esta modalidad (caprichos de la mencionada jurisprudencia) obtiene, en cambio, un juicio favorable de constitucionalidad. En efecto, "sin necesidad [siquiera] de entrar a analizar si se trata o no de un impuesto verdaderamente extrafiscal" (FJ 4 *in fine*), la STC 60/2013 (FJ 4) considera que, en este caso, las "materias imponibles" de los tributos en comparación son "totalmente diferentes": en el impuesto local de actividades económicas, "la actividad de fabricación de energía eléctrica", y en el impuesto autonómico, "la emisión de gases a la atmósfera". No hace falta profundizar más en el caso.

Para acabar, sí quiero, no obstante, llamar la atención sobre el tenor literal del fallo, que, en mi opinión, resulta inaudito. Pese a que en paralelo se estaban dictando Sentencias que, como hemos visto, declaran la constitucionalidad de tributos autonómicos semejantes en atención a los cambios normativos que ya conocemos, en este caso, singular ciertamente por tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad, la Sentencia no se limita, como sería lo lógico, a estimarla, sino que declara, además, "inconstitucionales y nulos" los preceptos de la Ley 16/2005 relativos a las dos modalidades indicadas del impuesto, advirtiendo solamente, conforme a lo que es costumbre en estos casos, que "únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellos una resolución administrativa o judicial firme" (FJ 7 *in fine*).

Es decir, que más allá de las exigencias del proceso *a quo* que motivó la cuestión y de otros casos de fechas similares que todavía no hayan ganado firmeza, la Sentencia expulsa del ordenamiento una Ley que previsiblemente desde el 1 de enero de 2009 (fecha a la que se retrotraen los efectos de la LO 3/2009 de modificación de la LOFCA, según su Disposición final) es perfectamente constitucional, aunque obviamente la Sentencia no examina la Ley bajo el prisma de la nueva LOFCA, como a mi juicio tendría también que haber hecho, matizando mucho más (caso de emitir ahora un juicio favorable) el sentido del fallo.

8.3. El canon vasco del agua (STC 85/2013)

La Ley vasca de Aguas (la Ley 1/2006, de 23 de junio) fue recurrida en su día por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. El objeto principal de este recurso de inconstitucionalidad era el "canon del agua" creado por la Ley, un nuevo impuesto "destinado a la protección, restauración y mejora del medio acuático, a la colaboración con las administraciones competentes para el logro de unos servicios eficientes de suministro y saneamiento y a la obtención de la solidaridad interterritorial" (art. 42), y gestionado por la Agencia Vasca del Agua, también de nueva creación.

Los motivos del recurso eran variados, relativos unos a la posible vulneración de las competencias de los territorios históricos en materia tributaria (FJ 5 de la Sentencia), otros a la eventual lesión de los principios de capacidad económica y de reserva de ley en materia tributaria (FJ 6), y finalmente los ya conocidos de la posible incompatibilidad con la prohibición establecida en el art. 6.3 de la LOFCA, en relación aquí con las tasas municipales por la prestación del servicio de distribución de agua.

La STC 85/2013, de 11 de abril, desestima todos estos motivos con relativa facilidad. En particular, por lo que respecta a esta última clase de motivos, en los que aquí estamos centrados (para los restantes, baste la remisión a los indicados FFJJ de la Sentencia), por tratarse de un recurso y no de una cuestión de inconstitucionalidad, la Sentencia tiene nuevamente en cuenta las "normas del bloque de la constitucionalidad" vigentes en la actualidad, con lo que le resulta sencillo distinguir entre los "hechos imponibles" de los dos tributos: la tasa municipal "es un tributo cuyo hecho imponible consiste en la prestación del servicio de suministro de agua", mientras que "lo que se grava, primordialmente [con el discutido "canon del agua"] es la capacidad económica puesta de manifiesto por el uso del agua, junto al daño ambiental"; "en el canon del agua no media actividad administrativa de carácter prestacional (…), sino que se grava la afección que el uso consuntivo del agua ocasiona en el medio ambiente" (FJ 4). La Sentencia enfatiza, desde luego, la "naturaleza extrafiscal" del impuesto, pero probablemente en este caso con más razón que en otros, salvando en suma la constitucionalidad de un canon por lo demás análogo a los que con otros nombres (canon de saneamiento, etc.) tenían ya establecidos otras muchas Comunidades Autónomas[44].

44. La Sentencia [FJ 5 c)] declara inconstitucional un precepto también impugnado de la Ley (el art. 41.4), relativo a la aprobación por el Gobierno vasco de "los conceptos que deben incluirse en la

9. MISCELANEA

9.1. Movilidad sostenible (STC 174/2013)

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en lo relativo a los "Planes de Movilidad Sostenible" de ámbito "autonómico, supramunicipal o municipal" contemplados en ella, por supuesta vulneración de sus competencias exclusivas en materia de transporte intracomunitario. El Gobierno catalán aceptaba la proyección "transversal" sobre las mismas de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente (título invocado por la propia Ley 2/2011 como fundamento de esa regulación, en el apartado 1, párrafo final, de la Disposición final primera), y con ello la imposición con carácter básico del mandato de planificar, pero cuestionaba la regulación, a su juicio, demasiado concreta y detallada de los mencionados planes (art. 101 de la Ley), así como el condicionamiento, en adelante, de las ayudas estatales al transporte público urbano o metropolitano a la disposición por parte de la entidad beneficiaria del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible (art. 102).

A la vista de este planteamiento, la STC 174/2013, de 10 de octubre, desestimó el recurso con cierta facilidad (aunque con una extensa fundamentación). Por lo que respecta al denunciado grado de concreción, la Sentencia (FJ 5) concluye que la regulación de los referidos planes contenida en el art. 101 tiene, más bien al contrario, un marcado carácter "principial o general", carente "en su mayor parte de contenido prescriptivo", que no desborda por tanto el ámbito de lo básico; incluida la exigencia de adecuación de los planes a la "Estrategia Española de Movilidad Sostenible" (aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009), por ser éste un texto que tan sólo "contiene un conjunto de recomendaciones o propuestas de actuación", y no incluye "mandatos taxativos".

Afirmado el carácter básico de la regulación de los planes, decae también en buena lógica la impugnación del condicionamiento de las ayudas (estatales) a la disponibilidad de los mismos (art. 102), por encajar igualmente en la órbita de lo básico y respetar, por tanto, los conocidos criterios de reparto de competencias en materia de subvenciones, sin perjuicio del juicio que pueda merecer la articulación de ese condicionamiento general (por lo demás "razonable") en "cada concreta línea de ayudas" (FJ 6).

9.2. Subvenciones (SSTC 113 y 163/2013): un curioso ejemplo de rebeldía frente a la jurisprudencia constitucional

Los Gobiernos de Cataluña y Aragón promovieron sendos conflictos positivos de competencia frente a la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se esta-

tarificación del uso del agua", por vulneración de las competencias en la materia de los territorios históricos. Los argumentos en contra de esta declaración expresados en su Voto particular por la Magistrada Adela Asua resultan, sin embargo, a mi juicio, muy persuasivos.

blecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental; unas bases que establecían la regulación completa y centralizaban la gestión de unas ayudas destinadas a entidades de "ámbito de actuación estatal" (y en el caso de las asociaciones, "con actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas"), para el desarrollo de programas "en más de una Comunidad Autónoma" (relativos a "la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales, y la prevención de la contaminación y el cambio climático").

De acuerdo con la jurisprudencia constante en este campo (desde la STC 13/1992, de 6 de febrero), conforme a la cual el reparto de competencias en materia de subvenciones se corresponde con el establecido en la materia en que quepa encuadrar las ayudas (aquí, la protección del medio ambiente), las SSTC 113/2013, de 9 de mayo, y 163/2013, de 26 septiembre, respectivamente, estimaron lógicamente los respectivos conflictos, teniendo en cuenta que, como es sabido, la "supraterritorialidad" (aquí, de las entidades y programas) no constituye en materia ambiental, conforme también a una reiterada doctrina constitucional, un título atributivo de competencias en favor del Estado, que en consecuencia no puede ampararse en ella para privar a las Comunidades Autónomas del desarrollo normativo y la gestión de estas ayudas; salvo en casos "excepcionales" y "plenamente justificados", cuya carga probatoria corresponde lógicamente al Estado, y que a juicio de las Sentencias "no se ha superado en el presente supuesto" (STC 113/2013, FJ 7, y 163/2013, FJ 4).

Pero lo interesante de estos asuntos no es su desenlace (muy previsible), sino que evidencian un caso paradigmático de "rebeldía" del Estado, o tal vez sería mejor decir de las asociaciones y fundaciones beneficiarias de estas ayudas, todas ellas muy conocidas ONGs[45], frente a una doctrina constitucional, que en alguno de sus términos debería someterse, a mi juicio, a revisión.

En efecto, como tradicionalmente la jurisprudencia constitucional concede a los fallos en esta clase de asuntos un carácter puramente declarativo (de reconocimiento de la titularidad autonómica de las competencias controvertidas), pero sin anular las convocatorias ni las ayudas concedidas, por respeto a los "legítimos derechos de terceros", y así ocurre igualmente en los casos presentes (STC 113/2013, FJ 9), es claro que nada impide que año tras año se repita la misma situación (sin ir más lejos, la STC 38/2012, de 26 de marzo, que comentamos en el Observatorio del año pasado, versaba sobre similar clase de ayudas).

Estoy convencido de que son las propias "asociaciones ecologistas" las que, conscientes de esta jurisprudencia y de los tiempos de respuesta del Tribunal, instan al

45. Baste consultar la Resolución de 22 de febrero de 2010, de concesión de las ayudas controvertidas (BOE núm. 54, de 3 de marzo, pág. 20972).

Ministerio a que siga convocando de manera "centralizada" esta clase de subvenciones de las que probablemente depende la subsistencia de muchas de ellas.

Lo ocurrido el año pasado es de nuevo paradigmático. Dictada ya la primera de las dos Sentencias indicadas (la STC 113/2013, de 9 de mayo), el Ministerio procedió a una nueva regulación de estas ayudas, esta vez por Real Decreto[46], y derogando la Orden anterior, pero manteniendo el mismo sistema de regulación completa y gestión centralizada. Este dato le sirve a la segunda de la Sentencias, pocos días posterior al Real Decreto (la STC 163/2013, de 26 de septiembre), para declarar que la controversia competencial sigue "viva" (FJ 2) y entrar en el fondo del asunto, pero de nuevo con un alcance meramente "declarativo" de la titularidad de la competencia controvertida (FJ 5).

En fin, o bien el Tribunal rectifica el alcance de sus fallos (exigiendo incluso la devolución de las ayudas recibidas) o bien, lo que a mi juicio sería probablemente más sensato, rectifica siquiera sea puntualmente su jurisprudencia en esta materia, estableciendo criterios más favorables para la centralización de algunas clases de subvenciones.

9.3. Suelos contaminados (SSTC 104, 111 y 180/2013)

El art. 128.2 de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 (la Ley 62/2003, de 30 de diciembre) modificó el art. 27.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que ya contemplaba la obligación de los titulares de actividades potencialmente contaminantes de suelos de remitir periódicamente a las Comunidades Autónomas "informes de situación en los que figuren los datos relativos a los criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados" (criterios éstos de fijación por el Gobierno previa consulta a las Comunidades Autónomas, según el art. 27.1), añadiendo la obligación de estos mismos titulares de someterse a "una evaluación preliminar cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros previa consulta a las comunidades autónomas". Los Gobiernos de la Generalitat de Cataluña y de Aragón, así como el Parlamento catalán (en el marco, como sabemos, de recursos de contenido más amplio), impugnaron la introducción de este trámite previo de "evaluación preliminar", por entender que suponía "una ampliación de la potestad normativa del Consejo de Ministros" vulneradora del reparto de competencias en materia ambiental, "en cuanto condiciona y determina el contenido del informe de situación" de competencia autonómica; impugnación que fue desestimada por las SSTC 104/2013, de 25 de abril (FJ 8), 111/2013, de 9 de mayo (FJ 4), y 180/2013, de 23 de octubre (FJ 7), respectivamente.

46. Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente.

Aquellos criterios para la declaración de suelos contaminados, así como, por lo que aquí importa, el contenido y alcance de este "informe preliminar de situación" habían sido determinados por el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (art. 3, en relación con su Anexo II), regulación vigente tras la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Por esta razón, y pese a que la nueva Ley deroga lógicamente la anterior, y a que el art. 33.2 de la Ley 22/2011 tiene una redacción equivalente a la originaria de la Ley del 98, sin mencionar la "evaluación preliminar", las Sentencias resolutorias de los recursos consideran acertadamente "viva" la controversia competencial [por todas, STC 104/2013, FJ 2 c)], entrando en el fondo del asunto, cuya resolución resulta bien sencilla.

En efecto, aceptando los argumentos del Abogado de Estado, las Sentencias consideran que la determinación estatal del contenido de los "informes preliminares" responde a las características materiales de lo básico, en cuanto mínimo común denominador normativo para garantizar "que el contenido de esa evaluación sea sustancialmente el mismo en todo el territorio" nacional; y entienden también justificada en este caso la remisión al titular de la potestad reglamentaria "en atención a la especificidad de la materia y al carácter marcadamente técnico de los concretos aspectos o cuestiones a regular". No entran sin embargo, lógicamente, a valorar la concreta regulación de este extremo contenida en el Real Decreto 9/2005, que no era objeto del recurso, calificando la del precepto legal, por todo lo dicho, como puramente "preventiva" (por todas, STC 104/2013, FJ 8).

9.4. Actividades clasificadas (STC 132/2013 y ATC 23/2013)

Para finalizar, muy brevemente, dos decisiones que guardan relación con la temática del rótulo, aunque no de especial relevancia.

La STC 132/2013, de 5 de junio, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002 (la Ley 2/2002, de 27 de marzo), en concreto y por lo que aquí importa, en relación con la modificación llevada a cabo por la Disposición adicional cuarta de dicha Ley de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas (nuevo art. 60.3), en el sentido de atribuir a los "agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del cumplimiento de las prescripciones de esta ley" la potestad de acordar, como "medida provisional", la clausura de un local o cese de la actividad "cuando pueda derivarse riesgo grave para las personas o los bienes o cuando se esté perturbando gravemente la paz ciudadana, debido tanto a la inexistencia de licencia de apertura y cierre o de emisión de ruidos" (atribución mantenida en parecidos términos por el art. 56.6 de la vigente Ley canaria 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y

espectáculos públicos). En el recurso se planteaba la posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de dicho precepto por supuesta contracción con el art. 72.2 LRJPAC, que reserva tales decisiones al órgano competente para resolver el procedimiento. La Sentencia (FJ 8) desestima la impugnación negando la pretendida contradicción, en la medida en que la LRJPAC contempla precisamente esta clase de medidas, cuya concreción, *ratione materiae*, compete en este caso al legislador autonómico.

El ATC 23/2013, de 29 de enero, inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco respecto del art. 55.1 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco (sujeción a licencia de las actividades clasificadas), en relación con el apartado j) del Anexo II (actividades hosteleras), en un proceso *a quo* consistente en un recurso directo interpuesto por la "asociación de comerciantes de hostelería del País Vasco" frente a la aprobación definitiva de la Ordenanza municipal de establecimientos públicos de hostelería (no hoteleros) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de 24 de septiembre de 2010, que sometía sistemáticamente tales actividades a licencia. La cuestión planteaba también aquí la posible inconstitucionalidad mediata o indirecta del indicado precepto por vulneración, entre otras, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (art. 5). La cuestión se inadmite, no obstante, teniendo en cuenta la ulterior reforma de los preceptos cuestionados por la Ley vasca 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de servicios, que discrimina ya, en relación con los establecimientos de hostelería, entre supuestos de sujeción a licencia de actividad y a simple comunicación previa; y por falta (lógica por razones temporales) en el planteamiento de la cuestión de un "juicio de relevancia" suficiente acerca de la trascendencia del pronunciamiento del Tribunal para la decisión del proceso originario (recurso directo frente a un reglamento)[47].

47. Siguiendo las sugerencias del ATC 23/2013, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 6 de mayo de 2013 declarará luego derogados por la Ley 7/2012 ciertos extremos de la Ordenanza.

XI

Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?*

Gerardo García Álvarez

Sumario. I. Introducción: medio ambiente natural, urbanismo y evaluaciones ambientales.–II. Competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma para controlar el modelo de ocupación del territorio establecido en un Plan General.–III. Régimen de la autorización ambiental integrada: carácter reglado y silencio negativo.–IV. El "caso Valdecañas": un nuevo paso en la configuración como reglada de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección.–*1. Fase autonómica: la posición del Tribunal Superior de Justicia y los intentos de convalidación legislativa.–2. Una cuestión incidental: la doctrina jurisprudencial sobre la ejecución de sentencias urbanísticas y ambientales y la postura restrictiva respecto a la ejecución provisional de las sentencias anulatorias de instancia.–3. La posición del Tribunal Supremo sobre el fondo del asunto: las categorías de suelo no urbanizable y el alcance del régimen básico que establece el carácter reglado.*–Bibliografía citada.

* * *

I. INTRODUCCIÓN: MEDIO AMBIENTE NATURAL, URBANISMO Y EVALUACIONES AMBIENTALES

Las conexiones entre urbanismo y medio ambiente en la jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo son múltiples y evidentes. En alguna medida quizá motivadas por el hecho de que sea una misma sección –la quinta– la competente tanto en las cuestiones urbanísticas como en el grueso del tema ambiental. Pero la coincidencia va más allá, en un doble sentido. Primero, la utilización de los instrumentos urbanísticos obedeciendo a una racionalidad ambiental y con una finalidad última de protección, lo que se ve claramente en la jurisprudencia sobre el carácter reglado de determinados suelos no urbanizables de protección especial, de

*. Proyecto DER 2012-35345.

lo que es una reciente manifestación las sentencias sobre el caso Valdecañas[1], pero también otras sentencias relativas a la racionalidad del modelo de ocupación del territorio[2]. Segundo, en la utilización de determinados aspectos del Derecho urbanístico para colmar lagunas que puedan existir en el Derecho ambiental, como sería la configuración del silencio como negativo en las autorizaciones ambientales integradas[3] o la configuración de éstas como regladas[4]. El Derecho urbanístico, que tiene una vocación de complitud, abarcando sus distintos instrumentos la totalidad del territorio, aparece como una suerte de "Derecho territorial común" al que habría que acudir para colmar las lagunas que pudieran existir en la regulación de sus propios instrumentos territoriales por el Derecho ambiental. En todo caso, en estas sentencias a caballo entre lo urbanístico y lo ambiental se va a centrar el presente comentario.

A lo anterior, en la jurisprudencia reciente del mayor interés se añade la ya muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter necesario y vinculante del informe de la Administración hidrológica para la aprobación de los planes hidrológicos[5], doctrina estudiada en el capítulo de esta obra dedicada al Derecho del agua.

Por supuesto, durante el año 2013 se han resuelto por el Tribunal Supremo otros casos sobre cuestiones ambientales, algunas comentadas en la sección del Observatorio relativa a políticas sectoriales como aguas, y otro gran grupo que, como es habitual, se refiere a las evaluaciones ambientales de proyectos y evaluaciones estratégicas de planes y programas, en su mayoría relativas a temas de Derecho transitorio, aunque no únicamente. Una excepción la constituye la Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2013 (recurso de casación núm. 4060/2009, ponente Rafael Fernández Valverde), en que se casa la sentencia de la Audiencia Nacional que había

1. SSTS de 29 de enero de 2014, recursos de casación núm. 2419/2011 y 2940/2011, ponentes Eduardo Calvo Rojas y José Suay Rincón, respectivamente.
2. STS de 5 de julio de 2012, recurso de casación núm. 4066/2010, ponente Rafael Fernández Valverde, sobre la falta de motivación del desarrollo de un núcleo separado en la ciudad de Logroño o, más recientemente, la STS de 26 de marzo de 2013, recurso de casación núm. 4312/2009, ponente Jesús Ernesto Peces Morate, estableciendo que el desarrollo sostenible legitima el control de la Administración de las Comunidades Autónomas sobre los planes municipales en lo que al modelo de ocupación se refiere.
3. SSTS de 26 de septiembre de 2013, recurso de casación núm. 3593/2011, y de 27 de diciembre de 2013, recurso de casación núm. 423/2011, ponente de ambas José Suay Rincón.
4. STS de 25 de enero de 2013, recurso de casación núm. 4524/2010, ponente Maria del Pilar Teso Gamella.
5. Pueden citarse, entre otras, las sentencias de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012, recurso de casación núm. 2263/2009, ponente Jesús Ernesto Peces Morate; de 25 de septiembre de 2012, recurso de casación núm. 3135/2009, ponente Jesús Ernesto Peces Morate; de 22 febrero 2013, recurso de casación núm. 4663/2009, ponente Eduardo Calvo Rojas; de 12 abril 2013, recurso de casación núm. 5769/2010, ponente Mariano de Oro-Pulido; de 12 abril 2013, recurso de casación núm. 5811/2010, ponente Mariano de Oro-Pulido; de 14 de junio de 2013, recurso de casación núm. 3789/2010, ponente Mariano De Oro-Pulido; de 21 junio 2013, recurso de casación núm. 3838/2010, ponente Mariano de Oro-Pulido; de 19 diciembre 2013, recurso de casación núm. 265/2011, ponente Mariano de Oro-Pulido; de 16 enero 2014, recurso de casación núm. 1402/2011; ponente Mariano de Oro-Pulido.

anulado una resolución de la Ministra de Medio Ambiente relativa a una obra hidráulica de interés general para el trasvase de caudales de agua, por haber incumplido lo previsto en la legislación valenciana de impacto ambiental. En la sentencia se parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concretamente, de la Sentencia 101/2006 de 30 de marzo, donde se declara conforme con la distribución constitucional de competencias que la evaluación del impacto ambiental corresponda a la Administración que realiza o autoriza el proyecto de la obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia. Siendo esto así, serán aplicables las reglas tanto procedimentales como sustantivas que correspondan al proyecto como conjunto. Por ello, aunque varias líneas eléctricas formaban parte del proyecto, constituían un elemento accesorio del conjunto del proyecto, no siendo aplicable la normativa valenciana que establece la necesidad de un estudio específico de impacto relativo al transporte y distribución de energía eléctrica, por no afectar al proyecto en su conjunto, dada la competencia estatal sobre el mismo. En consecuencia, el Tribunal Supremo no admite la posibilidad de que las competencias ambientales o urbanísticas de las Administraciones autonómicas o locales puedan comportar el desmembramiento de los proyectos de obras estatales.

Otra resolución relativa a la evaluación ambiental, pero esta ya mostrando la estrecha relación entre urbanismo y Derecho ambiental, es la STS de 5 de abril de 2013[6] en la que el Tribunal Supremo declara la necesidad de someter un plan especial de carácter urbanístico (*Plan Especial de ejecución de infraestructuras, colectores, depuradora y emisario de las Arroyadas*, aprobado por el Ayuntamiento de San Sebastián de Los Reyes) a evaluación estratégica, cuya omisión determina su nulidad (fundamento séptimo):

> «El motivo de casación debe ser estimado porque, adelantando la conclusión que alcanzamos, tanto la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, como la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, imponen la sujeción del plan especial impugnado en la instancia a la evaluación ambiental del plan. Es decir, a la conocida como evaluación ambiental estratégica.
>
> La mentada Ley 9/2006, al trasponer la citada Directiva, introduce la evaluación ambiental estratégica relativa, por lo que hace al caso, a los planes, anticipando de este modo la toma de decisión ambiental, sin esperar a la realización del proyecto posterior. *Esta exigencia no se limita al planeamiento general o a su revisión, como indica la sentencia en el fundamento tercero, sino que se refiere a los "planes y programas" en general, "así como sus modificaciones"*, según dispone el artículo 3 de la Ley 9/2006 citada y el artículo 2 de la Directiva 2001/42 . Quiere ello decir que la Ley ambiental madrileña 2/1002, debió ser interpretada conforme a lo dispuesto por la Directiva y la Ley 9/2006 citadas, y no de manera contradictoria a lo que dichas normas establecen».

La exposición abordará seguidamente las sentencias sobre el régimen de la autorización ambiental integrada, con especial intensidad en la importación de principios ya utilizados en el ámbito urbanístico, para posteriormente examinar sucintamente el caso Valdecañas, con una nueva reafirmación de la doctrina jurisprudencial sobre el

6. Recurso de casación núm. 6145/2009, ponente Pilar Teso Gamella.

régimen urbanístico del suelo no urbanizable de protección especial, aunque afectando también otras cuestiones relevantes.

II. COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA CONTROLAR EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO ESTABLECIDO EN UN PLAN GENERAL

Como es sabido, la actual posición jurisprudencial del Tribunal Supremo tiene su origen en su Sentencia de 13 de julio de 1990[7], pero se pueden apreciar matices en la aplicación judicial de esa doctrina, desde su fundamento inicial en la defensa de la competencia municipal frente a intromisiones de las Administraciones superiores tradicionalmente muy incisivas (en esa primera sentencia el Tribunal Supremo falló a favor del Ayuntamiento de Gerona que mantenía una discrepancia acerca de una zona verde y del carácter edificable de unos terrenos con la Generalidad de Cataluña, quien invocaba sus competencias ambientales en la protección del paisaje), lo mismo que haría en una posterior Sentencia de 26 de junio de 2008[8] a propósito de la ubicación de un parque, a una defensa de las competencias autonómicas en temas ambientales, inicialmente en la protección del paisaje. Esta evolución es lo que lleva al Tribunal Supremo a dar por bueno la modificación del plan general para mantener una clasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido frente a la clasificación de urbanizable decidida por el Ayuntamiento, en este caso el de Palma de Mallorca (STS de 25 de octubre de 2006)[9]. También puede encontrarse un pronunciamiento en este sentido en la Sentencia de 22 de julio de 2011[10], equivalente a la anterior, puesto que el pronunciamiento se produce a propósito del mantenimiento de un suelo no urbanizable por decisión autonómica frente al criterio municipal, puesto que el Tribunal Supremo da por buena la modificación del plan en el trámite de aprobación definitiva para mantener un suelo no urbanizable especialmente protegido frente a la pretensión municipal de clasificarlo como urbanizable. En esta última sentencia se resume la doctrina jurisprudencial establecida (fundamento séptimo):

> «En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los *aspectos reglados o discrecionales del plan*. En relación con los *aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno,* con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, sobre lo que no hace al caso abundar. *Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este.* Así, cuando el interés público concernido *es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento,* con la salvedad

7. Aranzadi RJ 1990/6034, ponente Francisco Javier Delgado Barrio.
8. Recurso de Casación núm. 4610/2004, ponente Pilar Teso Gamella.
9. Recurso de casación núm. 3713/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.
10. Recurso de casación núm. 4250/2007, ponente Pilar Teso Gamella.

> relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE. Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, *cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento.* Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratase de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

En esta línea se inserta la Sentencia de 26 de marzo de 2013[11], en la que se estima el recurso de casación interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que había estimado el recurso contencioso-administrativo contra la denegación por la Administración de la Comunidad Autónoma de la aprobación de la Modificación puntual del Plan General de Ordenación Municipal de Sant Iscle de Vallalta, para el establecimiento de un sector de suelo urbanizable delimitado. Para estimar el recurso, la sentencia de instancia se basa en la autonomía municipal y en el carácter esencialmente discrecional de las decisiones incorporadas al planeamiento general cuya aprobación definitiva se deniega. No obstante, la cuestión era discutible en tanto que, como se pone de manifiesto en la motivación del recurso de casación, el sector cuya ordenación se cambiaba quedaba en situación discontinua con el núcleo urbano de Sant Iscle de Vallalta, conformando una isla de 5 Ha de suelo urbanizable rodeado de suelo no urbanizable, incluida una importante masa boscosa. Por otra parte, argumenta el letrado de la Comunidad Autónoma, no existían necesidades de interés general que justificasen nuevos procesos de urbanización, dada la población del municipio. El Tribunal Supremo acepta los argumentos del recurso de casación (fundamento cuarto):

> «En cuanto afecta al *desarrollo sostenible, el control de la Administración de la Comunidad Autónoma puede alcanzar, desde luego, a los modelos de ocupación* que contemplen los planes municipales, lo que desborda el modelo de ciudad –la organización de su diseño– en cuanto signifiquen fenómenos de dispersión de la urbanización, al entrar en contradicción con el principio de desarrollo sostenible.
>
> Ciertamente cabrán matices entre los dos modelos extremos de ocupación, dispersos y compactos, y en ocasiones no será exacto asimilar una situación de cierta discontinuidad o falta de colindancia respecto al núcleo principal, y con independencia de la distancia de separación, con los fenómenos de urbanización dispersa, pero, en cualquier caso, *el modelo espacial de ocupación del territorio, transformándolo, no puede ser considerado como un interés puramente local*; se sitúa en otra esfera de intereses, que incluso trasciende a los de la Comunidad Autónoma, y al propio urbanismo, incidiendo, desde luego, sobre el medio ambiente, sobre la economía y sobre la cohesión social (…)
>
> En suma, al adoptarse la decisión impugnada, que significa en la práctica la prevención de la urbanización desconcentrada, *la Administración de la Comunidad Autónoma no se ha excedido de su ámbito competencial, ya que la modificación denegada*

11. Recurso de Casación núm. 4312/2009. Ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

> *contemplaba un desarrollo fragmentario y disperso*, máxime cuando los requerimientos del principio de desarrollo sostenible vienen reconocidos, al menos a nivel programático, por las distintas legislaciones al asimilar la estrategia territorial europea que constituye el marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros de la Unión Europea».

III. RÉGIMEN DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: CARÁCTER REGLADO Y SILENCIO NEGATIVO

En el origen del caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2013 está la autorización ambiental integrada[12] otorgada por el consejero competente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para una central de ciclo combinado. Pese a la resolución favorable, la resolución es recurrida cuestionando dos condiciones que incorporaba, una, exigiendo un Plan de Cierre y Desmantelamiento de otra central, *distinta de la autorizada* y, dos, restringiendo los valores límites de emisión de determinados contaminantes. La sentencia de instancia, ratificada en casación, declaró la nulidad de dichas condiciones.

En su sentencia, el Tribunal Supremo parte de una conceptuación general de las autorizaciones ambientales integradas que, según declara, no tienen carácter discrecional, sino reglado, pues "si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos la autorización será concedida". En consecuencia, la cuestión relativa a la legalidad de las condiciones impuestas en la resolución autorizatoria se ciñe a si tienen –o no– "cobertura normativa" (fundamento cuarto).

En línea de hipótesis, en la sentencia se admite que una Comunidad Autónoma puede establecer "*normas adicionales de protección*", no limitándose su competencia a una mera "*gestión en materia de protección del medio ambiente*" (artículo 148.1.9 de la CE), lo que concuerda además con la competencia estatal sobre "l*egislación básica sobre protección del medio ambiente* " (CE art. 149.1.23), citando en tal sentido varias conocidas sentencias del Tribunal Constitucional. En consecuencia, no puede considerarse que, al establecer condiciones adicionales, la Comunidad Autónoma haya excedido sus competencias. La cuestión se centra entonces en lo siguiente (fundamento sexto):

> «Se trata simplemente de determinar *si mediante una autorización ambiental pueden crearse fórmulas adicionales, y más intensas, de protección ambiental, al margen o sin la previa aprobación de un marco normativo que preste la necesaria cobertura a dicha autorización ambiental integrada.*
>
> (…) Téngase en cuenta que sea cual sea el grado de determinación o precisión del artículo 7.1 de la Ley 16/2002 , para fijar los valores límites de emisión, lo cierto es que en la autorización integrada deben ser de aplicación las normas que regulan ese

12. Un estudio sistemático del régimen de este tipo de autorizaciones puede encontrarse en LOZANO CUTANDA, Blanca, SÁNCHEZ LAMELAS, Ana y PERNAS GARCÍA, Juan José (2012): *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, Madrid, Editorial La Ley-Wolters Kluwer.

ámbito sectorial en concreto. *Sin que puedan introducirse en una autorización unos límites ambientales no previstos por el ordenamiento jurídico, ni estatal ni autonómico, y que, por tanto, quedan al albur de la expedición de cada autorización ambiental integrada.* Esta solución que se defiende en casación pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante.

En definitiva, el desenfoque que advertimos, en este punto, en el escrito de interposición radica en que lo que permite el artículo 149.1.23 de la CE , como antes señalamos, a las Comunidades Autónomas es dictar "*normas adicionales de protección"*, a las establecidas por el Estado, pero no faculta para sustituir el ejercicio de esta potestad normativa, por una suerte de *condiciones adicionales de protección* fijadas a impulso de cada acto administrativo de autorización».

Otro aspecto destacado del régimen de la autorización ambiental integrada es la declaración jurisprudencial de que, al margen de cuál sea la decisión concretamente adoptada por el legislador sectorial, no puede obtenerse por silencio positivo una autorización de este tipo que sea contraria al ordenamiento jurídico. Esta doctrina es declarada por el Tribunal Supremo en dos sentencias, de 26 de septiembre y de 27 de diciembre de 2013, que en última instancia traen causa de una normativa autonómica catalana en la que se establecía el carácter positivo del silencio, previsión a la que el Alto Tribunal niega consecuencias prácticas salvo que el recurrente pueda demostrar la adecuación de su solicitud al ordenamiento jurídico, y lo hace apoyándose en una amplia exposición de su propia doctrina sobre las licencias urbanísticas, aunque también invoque a mayor abundamiento la legislación básica y el Derecho comunitario.

Es muy conocida la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el aparente carácter positivo del silencio administrativo ante una solicitud de licencia urbanística de obras, una previsión que las leyes urbanísticas han mantenido durante decenios, aunque esa regulación tradicional ha sido abandonada recientemente por el legislador básico, estableciendo el silencio negativo para una serie de actuaciones muy relevantes: edificación o construcción, implantación de instalaciones de nueva planta, movimientos de tierras, tala de masas arbóreas o arbustivas consecuencia de la transformación urbanística o, en un plano jurídico, actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, salvo que estén incluidos en un proyecto de reparcelación[13]. La línea jurisprudencial aludida se basa en la introducción de una regla estableciendo la imposibilidad de adquirir por silencio facultades *contra legem* en el ordenamiento jurídico por medio de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, concretamente en la nueva redacción del art. 165 de la Ley: "En ningún caso se entenderán ad-

13. Art. 9.8 del Texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción dada por la disposición final 12.5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. No obstante, esta previsión ya había sido introducida en el ordenamiento urbanístico con carácter básico por medio del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

quiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los planes, normas o proyectos, programas y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento"[14].

Es relevante que, pese a las dudas que surgieron sobre la compatibilidad de esa jurisprudencia tradicional con la regulación del silencio positivo establecida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, especialmente después de las modificaciones introducidas por medio de la Ley 4/1999, de 13 de enero, regulación de la que se deriva la configuración de los actos presuntos como un auténtico acto administrativo, aunque de carácter tácito, el Tribunal Supremo reafirmó su jurisprudencia tradicional[15]. Ni que decir tiene que es una cuestión que ha suscitado una considerable atención en la doctrina, mayoritariamente crítica[16].

El Tribunal Supremo ya había aplicado esta doctrina a temas fronterizos entre el Derecho urbanístico y el ambiental: en la Sentencia de 25 de mayo de 2011 declaró que no procedía aplicar el silencio administrativo positivo en la solicitud de calificación urbanística solicitada para suelo no urbanizable de protección ecológica, por

14. El precepto pasaría a ser el artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Posteriormente, en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en su Disposición Adicional Cuarta se estableció: "En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas en contra de lo dispuesto en esta Ley o en la legislación o planeamiento urbanístico aplicables". En términos similares en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, artículo 242.6: "En ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico", precepto básico según la Disposición Final y que pasó la criba de la STC 61/1997 del Tribunal Constitucional. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, mantuvo la vigencia del artículo 242.6 del Texto Refundido de 1992, igual que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, incorporándose con algún matiz al Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, artículo 8.1, b): "En ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística".
15. En la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 28 de enero de 2009, recurso de casación en interés de la Ley núm. 45/2007, ponente Jesús Ernesto Peces Morate. La misma posición se mantiene en la posterior Sentencia de 7 de diciembre de 2011, recurso de casación núm. 227/2009, ponente Mariano de Oro-Pulido López.
16. Destaca la posición de Sanz Rubiales, quien defiende, acertadamente a mi juicio, que la posición del Tribunal Supremo supone la creación jurisprudencial de una figura no existente en el Derecho español, puesto que la indefinida pendencia de los procedimientos administrativos pese al transcurso de los plazos configura el resultado de estos procedimientos como un "acto inexistente" (vid. SANZ RUBIALES, Iñigo (2006): "Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico", en *Revista de administración pública* núm. 171, 2006, págs. 181-214). Sobre la sentencia de 2009, entre otros, vid. CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2009): "La inaplicación del silencio positivo como vía para la obtención de licencias urbanísticas *contra legem* (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009)", en Revista Aragonesa de Administración Pública núm. 34, págs. 449-480. Una revisión reciente de la cuestión en MONTAÑÉS CASTILLO, Lourdes Yolanda (2012): "Silencio "contra legem" en materia de licencias urbanísticas. Una nueva vuelta de tuerca a la doctrina legal del Tribunal Supremo a propósito del proceso de modernización de las administraciones", en *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, coord. por Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, Ricardo Alonso García , vol. 1, págs. 1727-1750.

existir informes contrarios[17]. Tras examinar la naturaleza jurídica de la "calificación urbanística" en la legislación madrileña, resolución de la Administración de la Comunidad Autónoma previa a la resolución municipal sobre la pertinencia de una licencia urbanística en suelo no urbanizable, el Tribunal Supremo confirma la naturaleza autorizatoria de la misma, por lo que procede la aplicación sobre la imposibilidad de silencio positivo *contra legem*. En el caso, el terreno sobre el que pretendía instalarse un "albergue y centro de protección animal" por una entidad privada estaba incluido en el ámbito de Protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, además de en un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) denominado "Cuenca del Río Manzanares", por lo que la licencia era contraria al ordenamiento ambiental.

Sentado lo dicho, la extensión de la doctrina anterior a las autorizaciones ambientales integradas parece bastante natural. La Sentencia de 27 de diciembre de 2013 trae causa de la resolución extemporánea denegatoria y de la denegación por silencio del recurso de reposición de la autorización ambiental para la fabricación de papel y cartón. La ilegalidad de la denegación inicial se deduciría de la incorporación de medidas correctoras con posterioridad a la supuesta producción del silencio pero con anterioridad a la presentación del recurso de reposición. En este pronunciamiento, el Tribunal Supremo se remite en gran medida al precedente de septiembre del mismo año. La Sentencia de 26 de septiembre de 2013 está originada en la solicitud de autorización ambiental para la construcción de una planta de reciclaje integral de residuos sólidos urbanos y de un vertedero anexo. Presentada una nueva solicitud para que se tuviese por otorgada la autorización anterior por silencio, se produjo un nuevo silencio administrativo, lo que motivó un recurso contencioso-administrativo desestimado en la instancia por sentencia confirmada por el Tribunal Supremo. En ambos casos, la normativa de aplicación era la catalana, en consecuencia era aplicable el artículo 21 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, sobre sistema de intervención integral de la Administración ambiental, en el que se establecía un plazo de seis meses para dictar resolución, previéndose lo siguiente en caso de incumplimiento (art. 21.3): "Pasado el plazo establecido, si no ha recaído resolución alguna sobre la solicitud presentada, ésta se entiende otorgada". No obstante, se preveía una cláusula de salvaguarda (art. 21.4): "*La autorización otorgada por presunto acto en ningún caso genera facultades o derechos contrarios al ordenamiento jurídico y, particularmente, sobre el dominio público*"[18].

En la Sentencia de 26 de septiembre de 2013 el Tribunal Supremo hace una extensa explicación de su doctrina sobre la imposibilidad de licencias urbanísticas contra legem, para concluir: "Esta doctrina jurisprudencial resulta aplicable al caso, *en la medida que lo que el interesado solicita no se ajusta al ordenamiento jurídico, tal y como quedó confirmado en instancia*" (fundamento cuarto). El Tribunal Supremo es, a mi juicio,

17. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª) de 25 de mayo de 2011, recurso de casación núm. 3908/2007, ponente Rafael Fernández Valverde.
18. Derogada por la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades de Cataluña, en cuyos art. 28.5 y 48.3 se establece el silencio negativo.

bastante poco concluyente sobre qué parte recae la carga de la prueba de la legalidad o ilegalidad de lo solicitado:

> «Ciertamente, *no cabe acoger algunas afirmaciones vertidas en la sentencia impugnada, si llegaran a entenderse en el sentido de que sobre el particular ha de recaer la carga de probar que su actuación ha sido conforme a Derecho.* Porque, es más bien a *la Administración, en tanto que invoca la improcedencia de aplicar la regla del silencio la que ha de aportar las razones justificativas precisas que llevan a su exclusión y, en su caso, a ella corresponde también trasladar a los órganos jurisdiccionales competentes la convicción de que la actuación que el particular pretende desarrollar no se ajusta a los cauces legales.*
>
> Pero, en todo caso, la *prueba practicada en instancia* ha venido a confirmar esto último; y, en realidad, además, el particular en ningún momento ha discutido y pretendido hacer valer que no sea así, ya que toda su argumentación se apoya en la necesidad de acudir a los mecanismos de la revisión de oficio para remover el acto declarativo de su derechos que, en su opinión, ha llegado a producirse por virtud del juego del silencio: en defensa de su legalidad, en efecto, únicamente argumentó el transcurso del plazo previsto en la norma y como medios de prueba acompañó con la demanda copia de la instancia que presentó al Ayuntamiento el 1 de junio de 2007; y aunque en su demanda concretó la prueba, como un elemento más a acreditar, la adecuación a derecho del proyecto, sin embargo, en su escrito de proposición no solicito ni propuso prueba en ese sentido, limitándola a la documental del expediente administrativo y al documento que adjuntó a su demanda, antes referido».

No obstante, el Tribunal Supremo también utiliza otros argumentos que, a mi juicio, habrían permitido resolver el asunto directamente, aunque no figurasen en la sentencia de instancia: en el momento de iniciarse el procedimiento estaba ya en vigor la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, por la que se incorporó al ordenamiento interno español la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, texto legal en cuyo artículo 21 se establece un plazo para resolver de diez meses, pasado el cual sin haberse notificado resolución expresa, la solicitud de autorización ambiental integrada se entenderá desestimada. Por otra parte, como se invoca en la Exposición de Motivos de la Ley, el silencio negativo viene motivado por el hecho de que "en el artículo 8 de la Directiva 96/61/CE se exige de forma expresa que este tipo de instalaciones cuenten con un permiso escrito en el que se incluya el condicionado ambiental de su funcionamiento, lo que impide la aplicación del silencio positivo".

IV. EL "CASO VALDECAÑAS": UN NUEVO PASO EN LA CONFIGURACIÓN COMO REGLADA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN

El régimen del suelo no urbanizable y, más específicamente, del suelo no urbanizable especialmente protegido es uno de los aspectos más destacables de la jurisprudencia urbanística del Tribunal Supremo en los últimos años, además de

comportar unas evidentes consecuencias ambientales[19]. Las sentencias del Tribunal Supremo sobre la urbanización de Valdecañas se insertan en esa línea jurisprudencial, aunque el caso tiene interés en sí mismo en sus diferentes aspectos por todo lo que revela sobre las formas de actuación de las Administraciones públicas y sobre las dificultades de lograr una tutela judicial efectiva en cuestiones urbanísticas y, más en general, de política territorial.

1. Fase autonómica: la posición del Tribunal Superior de Justicia y los intentos de convalidación legislativa

El caso tiene su origen en el proyecto presentado a la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio por la empresa privada "Marina Isla de Valdecañas, S.A.", para la construcción de un complejo turístico en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres. La ubicación concreta era una isla en el rio Tajo, en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas. En el proyecto se proponía la construcción de dos hoteles, doscientos cincuenta bungalows y más de trescientas viviendas unifamiliares. La urbanización iría acompañada de un campo de golf y otros equipamientos deportivos: pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, playa artificial (para la que se prevé la construcción de un dique), etc. Para ello era necesario una carretera de acceso de 1800 metros, abastecimiento de aguas, tratamiento de aguas residuales, electrificación, instalación y suministro de gas centralizado, entre otras infraestructuras. La urbanización y edificación se encuentran muy avanzadas y, según la página web de la promotora (http://www.islavaldecanas.com), en julio de 2011 se inauguró el Hotel Husa Golf Valdecañas, con las instalaciones del Club de Golf integradas, disponiendo de ochenta habitaciones y de villas familiares de cuatro dormitorios más dormitorio de servicio. No obstante, los terrenos afectados se hallan integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada "Embalse de Valdecañas", así como en una masa de agua declarada de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas". Además, tenían la clasificación de suelo rústico no urbanizable de acuerdo con las Normas urbanísticas de Berrocalejo y el Gordo, aprobadas en 1986.

En octubre de 2005 se formaliza la solicitud de declaración de interés regional del proyecto "Complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas" por parte de la empresa promotora. Por Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 2 de marzo de 2007 se formula declaración de impacto ambiental sobre el proyecto (DOE núm. 31 de 15 de marzo de 2007), acordándose posterior-

19. Un examen de la evolución jurisprudencial en este punto puede encontrarse en la anterior edición de este Observatorio: vid. GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2013): "Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos de la protección del suelo no urbanizable y de la tutela cautelar", en Observatorio de Políticas Ambientales 2013, dirigido por F. LÓPEZ RAMÓN, Pamplona, Aranzadi, págs. 265-307, esp. págs. 266-284.

mente el Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por "Marina Isla de Valdecañas, S.A.", consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos situados en Isla Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (DOE núm. 44 de 17 de abril de 2007).

De forma casi contemporánea y muy probablemente siguiendo el modelo de la Marina de Valdecañas, se aprueba el Decreto 44/2007, de 20 de marzo, de ordenación del uso extensivo de suelos no urbanizables para actividades turísticas y fomento de actuaciones para la atención de personas mayores en ciudades mixtas (DOE núm. 36, de 27 de marzo de 2007), por el que se pretendía ampliar el ámbito de los Proyectos de Interés Regional a las actuaciones turísticas, so pretexto de dedicar un diez por ciento de la vivienda, si por la Administración se consideraba la existencia de necesidades, a viviendas destinadas a personas de más de 65 años (o 60 en caso de ser pensionistas o 50 si fuesen discapacitadas) y a las personas encargadas de cuidarlas. Este Decreto fue anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 134/2009 de 27 febrero[20], por entender la Sala que en esa norma reglamentaria se utilizaban los Proyectos de Interés Regional para permitir la reclasificación de terreno a los objetos de construir "estos complejos turísticos, que constituyen su auténtico objeto". Como se argumenta en la sentencia (fundamento sexto),

> «… no se trata de que el Decreto determine como ha de hacerse la reclasificación y el destino concreto a que han de destinarse los terrenos y el régimen de su explotación y uso; sino que lo relevante es que *se permite que pueda un Proyecto de Interés Regional servir de título habilitante para la construcción de los complejos turísticos*; la normativa que se contiene ya es meramente tangencial o accesoria de esa declaración, y *no siempre coincidente con la normativa de superior rango que dice aplicar* (definición de vivienda, definición de familias a los efectos de destinatarios de las viviendas) *y tan siquiera con la propia Ley de la Asamblea de Extremadura 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura …*»

Efectivamente, a juicio del Tribunal Superior de Justicia, la construcción de complejos turísticos no estaba entre las finalidades legalmente admitidas para los Proyectos de Interés Regional, lo que motivó muy probablemente la aprobación de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre de 2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, por medio de la cuál se amplía el objeto de los Proyectos de Interés Regional a desarrollos urbanísticos aislados asociados a campos de golf, láminas de agua o instalaciones deportivas o recreativas[21],

20. Recurso contencioso-administrativo núm. 497/2007, ponente Wenceslao Olea Godoy.
21. Se añade una letra e) al art. 60.2: «Los Proyectos de Interés Regional tienen cualquiera de los objetos siguientes: (…) e) Proyectos alejados de los núcleos urbanos en los que se promueva un desarrollo urbanístico asociado al fomento de intereses turísticos, de ocio, deportivos o similares, *generalmente en torno a campos de golf, láminas de agua o instalaciones para la práctica de cualquier otro deporte o actividad recreativa*, cultural o de carácter lúdico al aire libre, de uso extensivo, a los que se podrán asociar, en su caso, alojamientos turísticos residenciales susceptibles de venta a terceros, con destino a su ocupación temporal o estacional, que en ningún caso tendrán la consideración de vivienda a todos los efectos».

además de regularse las urbanizaciones residenciales aisladas dedicadas a segunda residencia[22].

Por Decreto 242/2008, de 21 de noviembre, se aprueba el Plan Territorial de Campo Arañuelo (DOE núm. 230, de 27 de noviembre de 2008), que comprende el término municipal de El Gordo los terrenos en proceso de urbanización para el complejo turístico, pero en la disposición adicional tercera se prevé la subsistencia los Proyectos de Interés Regional que contasen con aprobación inicial con anterioridad a la aprobación inicial del Plan[23].

Como consecuencia de la denuncia de un grupo ecologista, la Comisión europea envía en enero de 2009 una "carta de emplazamiento" al Estado por una posible infracción del Derecho comunitario, al no existir certeza de que no se fuese a producir una afección significativa a los valores ambientales que llevaron a incluir el Embalse de Valdecañas en la Red Natura 2000. No obstante, en diciembre de 2009 la Comisión archiva provisionalmente la queja al estar el asunto ante los Tribunales de Justicia españoles[24].

El Plan de Interés Regional "Marina de Valdecañas" sería anulado mediante dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: la Sentencia núm. 195/2011, de 9 marzo, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 753/2007 interpuesto por la asociación ecologista ADENEX; y la Sentencia núm. 196/2011 de 9 marzo, que estimó igualmente el recurso contencioso-administrativo núm. 561/2007, interpuesto por Ecologistas en Acción. A grandes rasgos, la anulación se basa en la falta de motivación del interés general del proyecto y de su concreta ubicación, la no adecuación del proyecto a las finalidades previstas para los Proyectos de Interés Regional y la omisión del estudio de alternativas en la evaluación de impacto ambiental.

En respuesta a esas sentencias, por medio de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, se modificó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, concretamente el régimen del suelo no urbanizable contenido en el art. 11, introduciendo una declaración expresa de compatibilidad de la protección

22. Se añade una nueva disposición adicional cuarta a la Ley, relativa a las "urbanizaciones residenciales de carácter autónomo: «1. El planeamiento general municipal podrá asumir o prever urbanizaciones residenciales de carácter autónomo con el *exclusivo objeto de atender la demanda de viviendas, destinadas principalmente a su ocupación temporal o estacional* cuando, con carácter previo a su primera formulación o a la de su modificación o revisión, el Municipio haya obtenido de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística declaración de viabilidad de la actuación basada en criterios de sostenibilidad y de ordenación territorial. (…)»
23. "Las determinaciones de este Plan no serán de aplicación a los Proyectos de Interés Regional en proceso de tramitación que cuenten, al menos, con aprobación inicial en el momento de aprobación inicial de este Plan Territorial".
24. Vid. Aitor FERNÁNDEZ, "Bruselas se inhibe en el proceso sancionador por Isla Valdecañas", en El Periódico de Extremadura de 29 de enero de 2010, artículo accesible en http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/bruselas-se-inhibe-en-proceso-sancionador-por-isla-valdecanas_489884.html

ambiental con los desarrollos urbanísticos[25], además de regular una "homologación" de los instrumentos urbanísticos que comportase la declaración de su adecuación a la legalidad[26]. En aplicación de esta reforma, por Acuerdo de 30 de mayo de 2011 por el que se somete a información pública el inicio del procedimiento de homologación del Proyecto de Interés Regional denominado "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", mediante solicitud presentada ante la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (DOE núm. 108, de 7 de junio de 2011). Finalmente se publica la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Proyecto de Interés Regional denominado "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas" (DOE núm. 185, de 7 de junio de 2011).

El Plan de Gestión de la ZEPA de Valdecañas fue aprobado por Orden de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de 11 de diciembre de 2012 por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA "Embalse de Valdecañas" (DOE núm. 143, de 18 de diciembre de 2012).

No obstante, en marzo de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de El Gordo aprobó la modificación puntual del Plan General Municipal en lo relativo al Sector SE-05, que ocupa por completo la Isla de Valdecañas, debido a que la crisis económica habría hecho inviable el hotel de cinco estrellas inicialmente previsto, por lo que se permite reconvertir parte de la zona hotelera en viviendas, que se sumarán a las ciento ochenta y cinco villas ya construidas[27].

Pese a la confirmación de las sentencias anulatorias por el Tribunal Supremo, su ejecución se presenta sumamente compleja, no habiendo ni siquiera constancia de

25. Art. 11.3: «Dentro de la categoría de suelo no urbanizable protegido, el Plan General Municipal deberá, a su vez, distinguir entre: 3.1. Suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes, al que deberá adscribir en todo caso: (…)
b. Los terrenos que deban ser objeto de un régimen especial de protección por estar incluidos en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, siempre que los correspondientes instrumentos de planificación que los declaren o regulen establezcan expresamente su incompatibilidad para ser objeto de transformación urbanística, en la variedad específica de protección natural.
La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental. (…)».

26. Disposición adicional única: «1. Los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrán ser homologados a fin de que incorporen la declaración de su adecuación a preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura modificados tras su entrada en vigor por ésta u otras reformas anteriores. (…)».

27. Vid. el artículo "La crisis deja a Marina Isla de Valdecañas sin su hotel de gran lujo", publicado en El Periódico de Extremadura de 2 de mayo de 2013, artículo accesible en ttp://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/crisis-deja-marina-isla-valdecanas-hotel-gran-lujo_730149.html

que se hayan paralizado los trabajos de urbanización y edificación, que en buena parte se encuentran ya concluidos.

2. Una cuestión incidental: la doctrina jurisprudencial sobre la ejecución de sentencias urbanísticas y ambientales y la postura restrictiva respecto a la ejecución provisional de las sentencias anulatorias de instancia

El Tribunal Supremo viene sosteniendo una postura que, para favorecer la ejecución de las sentencias anulatorias en materia urbanística, admite incluso la legitimación para solicitar la ejecución a quién no ha sido parte en el proceso, incluso por quien no se ve afectado por la sentencia recaída, en nombre de la acción pública en materia urbanística.

Esta postura parte de lo establecido en la controvertida –fue objeto de un muy razonado voto particular suscrito por doce magistrados– Sentencia del Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo de 7 de junio de 2005[28], en la que se trataba de la demolición de una iglesia debido a un incumplimiento de la normativa sobre distancias, pero en la que quienes instaron la ejecución de la sentencia no fueron los recurrentes –que habían llegado a una solución extraprocesal para evitar la demolición–, sino terceros que invocaron su condición de afectados. La misma doctrina se mantiene en un caso de ruido excesivo, provocado por el tráfico aéreo del Aeropuerto de Barajas, en la Sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2013[29], que también se basa en la condición de afectados de quienes instan la ejecución. Doctrina que ha sido reiterada con posterioridad por la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo en asuntos urbanísticos al menos en dos ocasiones[30]. Es especialmente relevante la Sentencia de 23 de abril de 2010, en cuanto se basa en la existencia de acción pública para la tutela de la legalidad urbanística (fundamento séptimo):

> «… es pública la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, según dispone el artículo 304 del TR de la Ley del Suelo de

28. Sentencia del Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo de 7 de junio de 2005, recurso núm. 2492/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.
29. Recurso de casación núm. 6980/2010, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva.
30. Sentencia de 23 de abril de 2010, recurso de casación núm. 3648/2008, ponente Pilar Teso Gamella, a propósito de la anulación parcial de la revisión del PGOU de Madrid, en lo relativo a las UZI 0/07 "Montecarmelo" (PAU II-2), UZI 0/08 "Las tablas" (PAU II-3) y UZI 0/09 "Sanchinarro" (PAU II-4), al API O9/15 "Cerro de los Gamos" y al APR 09/02 "Camino de los Caleros". El Tribunal Supremo rectifica la posición del tribunal de instancia establecida mediante auto y reconoce legitimación para instar la ejecución a varias asociaciones ecologistas que no habían sido parte en el proceso.
En la posterior Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 22 noviembre 2011, recurso de casación núm. 4985/2010, ponente Jesús Ernesto Peces Morate, con cita de la primera sentencia de 2009, se afirma que las partes en el proceso de ejecución definitiva de las sentencias no tienen que ser las mismas que las del proceso declarativo, pues es suficiente que se trate de personas afectadas por dicha sentencia, conforme a los artículos 72.2 y 104.2 LJ (fundamento tercero).

> 1992. *La trascendencia de la protección de la legalidad urbanística que ha llevado al legislador a ampliar la legitimación que tal reconocimiento general comporta, en lo que se refiere a su acceso a órganos jurisdiccionales, pues recordemos que tal previsión se extiende no sólo a nuestro orden jurisdiccional, sino también ante los órganos administrativos, debe tener alguna consecuencia en el recurso contencioso administrativo tanto en la fase declarativa como en la ejecución de lo decidido.* Y es que *tal legitimación* conferida para la protección urbanística ha de extenderse y proyectarse también, para ser consecuentes con las razones que avalan tal reconocimiento, *a la fase de ejecución en la medida que pretenda que lo acordado en sentencia firme sea cumplido.* Las mismas razones, por tanto, que permiten su presencia en el proceso para obtener una resolución judicial sobre el asunto, alcanzan a la ejecución para hacer que efectivamente se verifique lo decidido.
>
> Pues bien, una vez que esta Sala viene reconociendo a las personas afectadas la posibilidad de personarse en la ejecución cuando no han sido parte en el recurso contencioso administrativo (sentencia de 7 de junio de 2005 citada y dictada en el recurso de casación nº 2492/2003), y reconocida también la acción pública en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico para la protección de la legalidad tanto como legitimación para interponer el recurso contencioso administrativo (sentencia de 7 de febrero de 2000 dictada en el recurso de casación nº 5187/1994), como para personarse en la ejecución (sentencia de 26 de enero de 2005 dictada en el recurso de casación nº 6867/2001), resulta forzoso concluir que la asociación recurrente puede personarse en la ejecución para ejercitar las acciones tendentes únicamente al exacto cumplimiento de la sentencia».

Esta posición contrasta con la francamente timorata mantenida a propósito de la ejecución provisional de sentencias anulatorias recurridas en casación. La argumentación de este diferente tratamiento se basa, puede adelantarse, en el diferente tenor literal entre el art. 72.2 LJ ("La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas") y el art. 91.1 ("Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional").

La práctica establecida parece ser que las medidas cautelares, en caso de ser obtenidas, comportan de forma casi necesaria la prestación de una caución o cautela, habitualmente denominada "contracautela", convirtiendo en automático algo que en la Ley se configura como una mera posibilidad[31]. Dadas las cuantías que se manejan en los desarrollos urbanísticos, esto convierte la medida cautelar en una posibilidad teórica. Pero también existen dificultades para la simple ejecución provisional de las sentencias de primera instancia cuando anulan un plan o proyecto urbanístico, dificultad acrecentada por la interpretación jurisprudencial que niega legitimación al Ministerio Fiscal para instarla.

31. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJ), art. 133.1: "Cuando de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder de aquéllos".

Esto es lo que ha sucedido en el caso Valdecañas, en el que por Auto de 14 de noviembre de 2013[32] el Tribunal Supremo confirmó la falta de legitimación del Ministerio Fiscal para instar la ejecución provisional, con base en un doble argumento. El primero, contingente: para poder solicitar la ejecución provisional es preciso haber sido previamente parte en el proceso, lo que no se daba en este caso, en que el Ministerio Fiscal se personó con posterioridad a que recayera la sentencia de instancia. Pero, segundo, con carácter estructural: el Ministerio Fiscal por definición no puede tener la consideración de parte "favorecida" por el fallo, puesto que su único interés es la defensa de la legalidad (fundamento quinto):

> «… el Ministerio Fiscal no fue parte en el proceso de instancia y, de hecho, la cuestión litigiosa se centra en la admisión o no de su personación, con posterioridad a la sentencia, en el incidente de ejecución provisional de la misma y, además, tampoco puede entenderse que haya sido "favorecido por el fallo". En éste sentido, es claro el diferente alcance de la legitimación para conseguir la plena ejecución de las sentencias que en el art. 109.1 LJCA se atribuye, además de a las partes procesales "a las personas afectadas por el fallo", mientras que, el art. 91, a propósito de la ejecución provisional" al referirlo exclusivamente a las "partes favorecidas por la sentencia" lo limita a las partes procesales.
>
> Por otra parte, la exigencia de que se trate de "partes favorecidas por el fallo" se refiere al cumplimiento, siquiera sea de manera provisional hasta que la sentencia sea firme, de una determinada situación jurídica individualizada de la que el instante de la ejecución provisional de la sentencia es acreedor por razón de la propia sentencia recurrida.
>
> Sin embargo, *el Ministerio Fiscal con independencia de su amplia legitimación en defensa de la legalidad no es, propiamente favorecido por el fallo, precisamente por su posición de órgano imparcial.* Esa configuración le otorga legitimación para intervenir en los procesos que determine la Ley, ex art. 19 f) LJCA, ejercitando las acciones procesales procedentes en defensa del interés público pero más restringida es la posibilidad de su intervención en la ejecución de las sentencias y *aunque se ha reconocido la vigencia de la acción pública para personarse en la ejecución de las sentencias recaídas en materia urbanística (sentencias de 26 de enero de 2005, recurso de casación 6867/2001, y 23 de abril de 2010, recurso de casación 3648/2008), cuestión distinta es que ese mismo alcance se proyecte para que el Ministerio Fiscal pueda solicitar la ejecución provisional de las sentencias*, a la vista de lo dispuesto por el LJCA y su interpretación jurisprudencial.
>
> A esta conclusión no se opone la Disposición Adicional Octava de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en la que se establece que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley».

Esta posición del Tribunal Supremo no es estrictamente novedosa, sino que viene siendo mantenida desde la sentencia de la propia Sección 5ª de la Sala de lo conten-

32. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

cioso-administrativo de 18 de marzo de 2009[33], habiendo sido reiterada al menos en otras dos sentencias[34].

No obstante, debe destacarse que la Sentencia de 18 de marzo de 2009 no se refiere al Ministerio Fiscal, sino a un ayuntamiento que no han sido parte en el proceso que ha dado lugar a la anulación en instancia, por lo que el esfuerzo argumentativo se dirige a argumentar las diferencias con lo resuelto por el Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia del Pleno de 7 de junio de 2005 (fundamento sexto in fine):

> «… el artículo 72 que regula los efectos de las sentencias, cuando se refiere, en el apartado 2, a las que se anulen una disposición o acto nos indica que producirán efectos para "todas las personas afectadas". La expresión "personas afectadas" no puede ser asimilada a la de "parte favorecida". Así es, la segunda expresión contenida en el artículo 91.2 de la LJCA alude a una cualidad de la que carece la primera, pues la persona no se identifica con la "parte" que suma a aquella su posición concreta en el proceso. Además, la persona "afectada" o concernida del artículo 72.2 alude a un término neutro que comporta que los efectos de la sentencia le alcanzan, ignorándose en qué sentido le afectan, mientras que el artículo 91.2 de la LJCA es sustancialmente diferente, porque nos pone de relieve el beneficio que experimenta la parte, al indicarnos que ha sido "favorecida" por la sentencia.
>
> Las diferencias que acabamos de exponer ponen de relieve que el caso examinado versa únicamente sobre el alcance del artículo 91.2 de la LJCA, y, por tanto, resulta ajeno a lo resuelto por esta Sala en Sentencia del Pleno de 7 de junio de 2005 (recurso de casación nº 2492/2003) que comparaba los incisos primeros de los números 2 y 3 del artículo 72 de la LJCA a los efectos de la ejecución definitiva. Téngase en cuenta que la legitimación en tales casos es más amplia, por aplicación de los artículos 72 y 104 de la LJCA, pues se trata de garantizar que la decisión judicial se cumpla».

De igual modo, quien insta la ejecución provisional en el asunto que da lugar a las también citadas sentencias del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2009 y 14 de enero de 2010 son asociaciones ecologistas que solicitan la ejecución provisional de la sentencia anulatoria de la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de las Navas del Marqués en cuanto clasificaban como suelo urbanizable delimitado la totalidad de los terrenos comprendidos en el Sector SUZD-4 "Ciudad del Golf". La decisión del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de acordar una ejecución provisional es recurrida por la promotora inmobiliaria y por la Junta de Castilla y León, recurso que es estimado sobre la única base de la falta de legitimación de las entidades que habían instado la ejecución provisional.

---

33. Recurso de casación núm. 1104/2007, ponente Pilar Teso Gamella. La cuestión debatida era la ejecución provisional de la sentencia que había anulado el Proyecto de Incidencia Supramunicipal para la gestión de residuos urbanos en Arazuri y Góngora. Respecto a la cuestión de fondo, el recurso de casación fue desestimado por STS de 7 de octubre de 2009, recurso de casación núm. 1570/2005, ponente Rafael Fernández Valverde.
34. En las sentencias se la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 11 de mayo de 2009, recurso de casación núm. 3924/2007, ponente Eduardo Calvo Rojas, y 14 de enero de 2010, recurso de casación núm. 5228/2007, ponente Pedro José Yagüe Gil.

No obstante, la extensión de la doctrina que veta la extensión de legitimación para instar la ejecución provisional a quien no ha sido parte, establecida para entidades privadas, al Ministerio Fiscal parece que no debería haber sido considerada una aplicación automática y habría requerido de algo más de elaboración.

3. La posición del Tribunal Supremo sobre el fondo del asunto: las categorías de suelo no urbanizable y el alcance del régimen básico que establece el carácter reglado

El Tribunal Supremo aborda el caso Marina de Valdecañas en dos sentencias del mismo día, 29 de enero de 2014, en las que se resuelven sendos recursos de casación (números 2419/2011 y 2940/2011) y cuyos ponentes son Eduardo Calvo Rojas y José Suay Rincón. No obstante, la segunda de las sentencias citadas remite gran parte de su argumentación a la primera, que cita extensamente. En consecuencia, es también a esa primera sentencia a la que se hace referencia en las líneas que siguen.

Lo recurrido en casación por la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, y por una entidad privada, la mercantil "Marina Isla Valdecañas, S.A.", era la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 9 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 561/2007). La sentencia recurrida, por la que se estimó el recurso presentado por una asociación ecologista, se basó en tres órdenes de argumentos. Primero, la falta de motivación del interés regional y de la compatibilidad con la protección ambiental. Segundo, la incompatibilidad con la legislación básica de la reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable. Tercero, la nulidad del estudio de impacto ambiental por no incluir un estudio de alternativas.

El Tribunal Supremo no entra en la regulación que se hace en la legislación extremeña de los Planes de Interés Regional, coincide sucintamente en la necesidad de que la evaluación ambiental contenga un estudio de posibles alternativas, citando al efecto su propia jurisprudencia (fundamento décimo in fine), pero pone el énfasis de su argumentación en el régimen del suelo no urbanizable (fundamento noveno):

> «Una jurisprudencia muy consolidada viene declarando que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril –incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "... así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano"– otorga a la Administración autora del planeamiento *un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador*. (…). Dicho de otro modo, se reconoce a la Administración un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir que un terreno que anteriormente estuviese clasificado como suelo no urbanizable común pase a tener la clasificación de urbanizable a fin de hacer posible su incorporación al proceso urbanizador.
>
> *Las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable*. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998. (…) Por tanto, en el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que

acabamos de exponer, *no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998* (es decir, cuando se trate de terrenos "que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público"). Pues bien, *la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su afección a la Red Natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que, de conformidad el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 que estamos examinando, determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección.* Sobre esta conexión o vinculación entre afección a la Red Natura 2000 y la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección pueden verse, entre otras, nuestras sentencias de 20 de mayo de 2011 (casación 3865/2007) y 20 de octubre de 2011 (casación 5145/2007). En fin, aunque no es de aplicación a este caso por razones temporales, *parece oportuno también que el artículo 13.4 del Texto Refundido de la Ley del suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (ahora, artículo 8.4, tras la modificación del citado texto refundido operado por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), si bien no se expresa ya en términos de clasificación urbanística, mantiene ese principio de necesaria preservación de los valores ambientales que sean objeto de protección y de respeto a la delimitación de los espacios naturales protegidos o espacios incluidos en la Red Natura 2000.*

Pero, además, la clasificación reglada o *ex lege* del suelo no urbanizable no opera únicamente respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial. *Como señala la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2010 (casación 5335/06), aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2 de la Ley 6/1998, primer inciso). En este caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a un régimen especial de protección –supuesto del artículo 9.1– sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación.*

En fin, como tuvimos ocasión de recordar en dos sentencias dictadas por esta Sala con fecha 8 de abril de 2013 (recursos de casación 7031/2009 y 4378/2010), en ese esquema establecido en la normativa estatal –que dado su carácter de norma básica es de obligada observancia– deben encontrar acomodo las diversas categorías de suelo no urbanizable que contemple la legislación urbanística (autonómica), aunque ésta utilice una sistemática distinta a la de aquélla –se referían las dos sentencia a la legislación urbanística andaluza– y presente entremezclados, como si fueran equivalentes, supuestos en los que la clasificación de suelo no urbanizable es reglada (no urbanizable de especial protección) junto a otros en los que es discrecional (no urbanizable común)».

Planteadas así las cosas, los intentos de convalidación legislativa del PIR de Valdecañas tienen muy escaso recorrido: puede darse por convalidada la falta de adecuación a

la normativa sobre proyectos de interés regional, pero muy difícilmente podrá eludirse una regulación del suelo no urbanizable especialmente protegido que el Tribunal Supremo liga directamente a la legislación básica y que, aclara, considera que ha tenido continuidad tras la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y del vigente Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Cantó López, María Teresa (2009): "La inaplicación del silencio positivo como vía para la obtención de licencias urbanísticas *contra legem* (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009)", en Revista Aragonesa de Administración Pública núm. 34, págs. 449-480.

García Álvarez, Gerardo (2013): "Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos de la protección del suelo no urbanizable y de la tutela cautelar", en Observatorio de Políticas Ambientales 2013, dirigido por F. LÓPEZ RAMÓN, Pamplona, Aranzadi, págs. 265-307, esp. págs. 266-284.

Lozano Cutanda, Blanca, Sánchez Lamelas, Ana y Pernas García, Juan José (2012): *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada: doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, Madrid, Editorial La Ley-Wolters Kluwer.

Montañés Castillo, Lourdes Yolanda (2012): "Silencio "contra legem" en materia de licencias urbanísticas. Una nueva vuelta de tuerca a la doctrina legal del Tribunal Supremo a propósito del proceso de modernización de las administraciones", en *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, coord. por Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, Ricardo Alonso García , vol. 1, págs. 1727-1750.

Sanz Rubiales, Iñigo (2006): "Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico", en *Revista de administración pública* núm. 171, 2006, págs. 181-214.

XII

Jurisprudencia civil: la permanencia del daño ambiental en la acción de cesación y otras cuestiones

María Ángeles Parra Lucán

Sumario.–1. Pérdida de legitimación para el ejercicio de la acción de cesación como consecuencia de la enajenación de la vivienda.–*1.1. La STS, Sala Primera, de 26 de marzo de 2013: pérdida de interés legítimo y falta de legitimación sobrevenida.–1.2. Los argumentos legales: el carácter personalísimo de los derechos fundamentales.–1.3. Valoración: qué se puede pedir en caso de inmisiones molestas y con qué fundamento.*–2. Contratación y normas medioambientales.–*2.1. El certificado energético y la etiqueta energética, obligatorios para la venta y arrendamiento de inmuebles.–2.2. Acciones de cumplimiento y resolución contractual.–2.3. Defectos de aislamiento acústico y malos olores como vicios de la construcción.*–A) Régimen de responsabilidad de los intervinientes en el proceso de construcción.–B) Responsabilidad de los constructores por la falta de aislamiento de las viviendas ***versus*** responsabilidad de la empresa que gestiona el transporte de metro.–*2.4. Enajenación de finca atravesada por una vía pecuaria.*–3. Continuidad en la jurisprudencia civil sobre ruidos e inmisiones.–*3.1. Relaciones de vecindad.–3.2. Actividades empresariales de ocio e industriales.*–4. El medio ambiente y el honor en la jurisprudencia civil.–5. Conflictos entre la propiedad privada y los bienes de dominio público de valor ambiental.

* * *

1. PÉRDIDA DE LEGITIMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE CESACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA ENAJENACIÓN DE LA VIVIENDA

1.1. La STS, Sala Primera, de 26 de marzo de 2013: pérdida de interés legítimo y falta de legitimación sobrevenida

La lectura de la STS, Sala Primera, de 26 de marzo de 2013 (RJ 2013\3488) mueve a la conclusión de que, para que pueda prosperar una acción civil de cesación de una

inmisión dañosa, es preciso que el demandante continúe hasta el último momento soportando las molestias que le ocasiona la inmisión, durante todos los años que puede prolongarse el pleito civil. En el caso, la demanda se presentó el 14 de abril de 2008, pero consta que desde el año 2005 los demandantes trataron extrajudicialmente de alcanzar una solución. Ocho años de espera durante los que se deben resistir las perturbaciones para que se considere que se mantiene el interés, porque si no se toleran más y se abandona la vivienda, desaparece la legitimación para pleitear. Con independencia de que en el recurso los demandantes hubieran podido o no ver estimadas sus pretensiones –lo que no consiguieron, por falta de prueba, ni en primera ni en segunda instancia–, lo que afirma el Tribunal Supremo es que ya no existe interés en el proceso sobre el que pronunciarse. La conclusión parece, a primera vista, injustificada. Pero este asunto merece una reflexión más detenida que conduzca a una valoración en torno a lo que puede solicitarse cuando hay inmisiones y, en particular, el fundamento del ejercicio de una acción de cesación. Y, sobre todo, que advierta a los demandantes y sus abogados acerca de cómo deben preparar sus estrategias si quieren evitar que se declare que el proceso carece de objeto por abandono de la vivienda.

El Tribunal Supremo considera que hay falta de legitimación sobrevenida como consecuencia de la venta de la vivienda, lo que da lugar a desestimar los recursos interpuestos por los demandantes recurrentes contra la sentencia de instancia sin entrar en el fondo del asunto. Los demandantes ejercitaron una acción de protección de los derechos fundamentales contemplados en los arts. 15.1 (derecho a la vida y a la integridad física) y 18 (derecho a la intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio) de la Constitución, al amparo de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, y lo pedido era: 1) La declaración de que la demandada había cometido "intromisión ilegítima en la intimidad personal y familiar y en la inviolabilidad del domicilio, así como eventualmente en los derechos a la vida e integridad física"; y 2) la condena de la demandada "a cesar de modo inmediato y total en esa inmisión, mediante la retirada del centro de transformación de energía eléctrica. La demanda fue desestimada en primera y segunda instancia, fundamentalmente, por considerar que los demandantes no habían probado la relación causal entre los campos electromagnéticos procedentes del transformador y los trastornos de salud alegados en la demanda. Tras haber interpuesto los recursos por infracción procesal y recurso de casación contra la sentencia de segunda instancia, los demandantes transmiten la vivienda a una sociedad y dejan de habitar en el inmueble, yéndose alquilados a otra vivienda. El Tribunal Supremo entiende que concurre causa de inadmisión de ambos recursos consistente en la falta de legitimación de la parte demandante para recurrir.

1.2. Los argumentos legales: el carácter personalísimo de los derechos fundamentales

Los razonamientos de la STS de 26 de marzo de 2013 son fundamentalmente de carácter procesal. El resultado, en el caso concreto, causa a primera vista cierta perplejidad, porque la enajenación de la vivienda se ha producido cuando ya se ha dictado

sentencia en segunda instancia. Las fechas relevantes: la demanda es de 14 de abril de 2008; las sentencias de primera y segunda instancia son, respectivamente, de 24 de julio de 2009 y 31 de mayo de 2011; los demandantes interponen recurso por infracción procesal y recurso de casación y los recursos fueron admitidos por auto de la Sala Primera de 10 de enero de 2012, pero en su escrito de oposición a los recursos la parte demandada-recurrida, antes de impugnar todos y cada uno de los motivos de ambos recursos, alegó una causa de inadmisión común a los dos, consistente en la falta de legitimación activa de los recurrentes por no ser titulares, desde el 7 de diciembre de 2011, de la vivienda mencionada en la demanda. En efecto, queda acreditado que los demandantes habían vendido en esa fecha la casa a una sociedad limitada dedicada a una actividad editorial, de la que el codemandante es administrador, y se fueron a vivir alquilados a otro domicilio. La parte recurrente alegó la subsistencia de su interés jurídico en obtener la tutela judicial por seguir siendo propietarios de la vivienda al habérsela transmitido a una empresa de la que son titulares y haber tenido que dejar de habitar en dicha vivienda precisamente a causa de las inmisiones electromagnéticas del transformador. El Ministerio Fiscal, por su parte, informó que subsistía la legitimación de los recurrentes y que el proceso no había perdido su objeto, porque no ha cesado la presunta intromisión, no se ha satisfecho de ningún modo el perjuicio y no se ha perdido la propiedad de la vivienda, que sigue perteneciendo a los demandantes por medio de una sociedad.

El Tribunal Supremo declara que debe apreciarse la falta sobrevenida de legitimación de los demandantes-recurrentes alegada por la demandada-recurrida por las siguientes razones *(énfasis añadidos):*

> 1ª) La demanda contenía una primera petición de declaración de intromisión ilegítima en los derechos fundamentales de los demandantes, pero esta petición, dado el conjunto de hechos y fundamentos de derecho de la demanda, se formulaba como mero presupuesto de la verdadera pretensión, que era la condena de la demandada a cesar en la inmisión mediante la retirada del transformador. Se trataba, pues, de un caso claro en el que cabía distinguir *entre la verdadera pretensión, condena de la demandada a retirar el transformador, y un mero presupuesto de la misma, la declaración de la intromisión ilegítima* (SSTC 56/1996, RTC 1996, 56, 1/1999, RTC 1999, 1, 132/1999, RTC 1999, 132 y 51/2001, RTC 2001, 51, entre otras).
>
> 2ª) Lo anterior se corrobora porque *la intromisión ilegítima en los derechos fundamentales de los demandantes se vinculaba no tanto a la propiedad de la vivienda como a que en ella tenían su domicilio.* En definitiva, al prescindir de las acciones fundadas en el Código Civil *y optar única y exclusivamente por la vía de la protección civil de los derechos fundamentales,* los demandantes estaban impetrando su tutela judicial frente a las inmisiones con base en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha sido objeto de recepción expresa por la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala.
>
> 3ª) Aunque ciertamente la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, tenga un ámbito no limitado al de la responsabilidad civil, no puede desconocerse que según su art. 9 la tutela judicial se concreta en la adopción de las medidas necesarias para poner fin a la intromisión y restablecer al perjudicado en el pleno disfrute de

sus derechos, así como para prevenir o impedir intromisiones ulteriores (apdo. 2), y en la indemnización de los daños y perjuicios (apdos. 3 y 4).

4ª) De dichas formas de tutela *los demandantes prescindieron por completo de la indemnización de daños y perjuicios,* del mismo modo que prescindieron de cualquier indemnización fundada en el Código Civil.

5ª) En consecuencia, mientras un *abandono voluntario del domicilio no habría hecho desaparecer el interés legítimo en la indemnización de los daños y perjuicios hasta entonces sufridos, sí hacía desaparecer, en cambio, el interés legítimo en la condena de la demandada a retirar el transformador, dado el carácter personalísimo de los derechos fundamentales* establecido en el art. 1.3 LO 1/82, con las excepciones de los arts. 4 a 6 para el caso de personas fallecidas, y la vinculación siempre establecida en la demanda entre domicilio y vulneración de derechos fundamentales.

6ª) Las razones aducidas por los recurrentes para defender la subsistencia de su interés legítimo por haberse visto forzados a cambiar de domicilio y por seguir siendo propietarios de la vivienda por medio de una sociedad constituida por ellos mismos no son aceptables: primero, por su falta absoluta de prueba; segundo, por haber reconocido que en la vivienda no tienen ya su domicilio; y tercero, porque *la personalidad jurídica de las sociedades, propia y distinta de las personas naturales que las constituyen, no puede invocarse a conveniencia, según interese o no esa personalidad jurídica diferenciada*.

7ª) En suma, los demandantes tienen que aceptar tanto las consecuencias del modo en que libremente decidieron plantear la demanda, por razón exclusivamente de tener su domicilio en una vivienda determinada y pidiendo únicamente la retirada del transformador, sin indemnización de daños y perjuicios, como las consecuencias de haber cambiado de domicilio voluntariamente.

8ª) Esta *vinculación entre acción ejercitada y domicilio*, evidente en la demanda e incluso en los recursos, que siguen pretendiendo la retirada del transformador, aproxima el problema a una sucesión por transmisión del objeto litigioso, regulada en el art. 17 LEC, pero sin posibilidad alguna de ni tan siquiera plantearse su aplicación precisamente por el carácter personalísimo de los derechos fundamentales, similar al tenido en cuenta por esta Sala respecto de los títulos nobiliarios en sentencia nº 869/2011, de 7 de diciembre (RJ 2012, 30), y auto de 4 de septiembre de 2009 SIC (JUR 2012, 311077) (rec. 2122/09), la primera desestimando el recurso de quien pretendía estar legitimado y el segundo acordando el archivo del proceso por carencia sobrevenida de objeto.

9ª) El art. 413 LEC sienta como regla general la irrelevancia de las innovaciones que, después de iniciado el juicio, introduzcan las partes o terceros en el estado de las cosas o de las personas que hubiese dado origen a la demanda, pero como excepción a esa regla general contempla precisamente el caso de *que la innovación privare definitivamente de interés legítimo a las pretensiones que se hubieran deducido en la demanda, no solo por su satisfacción extraprocesal sino también "por cualquier otra causa".*

Debe tenerse en cuenta, con carácter general que, en efecto, la acción por vulneración de los derechos fundamentales tiene carácter personalísima. La Ley Orgánica 1/1982 solo legitima a personas diferentes del afectado en caso de fallecimiento (art. 4) y, en tal caso, para recabar la tutela de los derechos de la persona fallecida. El Tribunal Supremo reprocha a los demandantes que pretendan invocar el control por el demandante de la sociedad adquirente del inmueble, como si fuera irrelevante la personalidad jurídica de

la sociedad. Habitualmente son los terceros los que pretenden que se *levante el velo* de la persona jurídica para que salga a relucir la auténtica titularidad y responsabilidad de las personas físicas que se ocultan tras las jurídicas. En este caso, paradójicamente, es el propio *tapado* quien quisiera que prevaleciera su titularidad y control de la sociedad, sin que el Tribunal Supremo considere que ello es legítimo, dada la naturaleza de la acción ejercitada.

En el supuesto que da lugar a la sentencia del Tribunal Supremo, la acción ejercitada no deriva del derecho de propiedad, sino de la vulneración de la inviolabilidad de domicilio y de la intimidad: aunque la jurisprudencia ha admitido en ocasiones que las personas jurídicas son titulares de derechos de la personalidad, lo ha hecho para proteger los derechos de las personas físicas implicadas en la misma (socios, gestores). Propiamente, si de lo que se trata es de la protección de la intimidad personal y familiar conectada al domicilio, no parece que directamente pudiera ser titular la sociedad, salvo que quisiera conectarse con la protección de las personas que la componen, pero que solo forzadamente puede extenderse a los conceptos de intimidad personal y familiar que se manejan en la jurisprudencia que ha ampliado la tutela de estos derechos para amparar la defensa frente al ruido y otras inmisiones.

A la vista de la doctrina jurisprudencial sobre inmisiones de los últimos años cabe observar que la pretensión de cesación ejercitada por los demandantes hubiera podido ampararse en el ejercicio de otras acciones, señaladamente la acción negatoria. Cabe preguntarse entonces si el tribunal, aplicando el principio *iura novit curia,* estaba facultado para "cambiar" la acción ejercitada con el fin de lograr el mismo efecto pretendido. La respuesta debe ser negativa. Realmente, aunque se puedan lograr en algunos casos resultados equivalentes, no se trata solo del nombre de la acción que se ejercite, sino de lo que se solicita en cada proceso y de los presupuestos y fundamentos invocados, de modo que la tutela de los derechos fundamentales y la acción negatoria no siempre son intercambiables, pues estás sometidas a diferente plazo de prescripción, los sujetos a los que se reconoce legitimación no son los mismos, ni se exigen idénticos requisitos para que pueda prosperar la acción. En consecuencia, no resulta defendible que el tribunal, de oficio, pudiera analizar si hubiera podido estimarse una acción negatoria, pues en tal caso habría indefensión de la demandada. Otra cosa es que habitualmente los tribunales españoles razonen, de forma no siempre correcta, a veces a mayor abundamiento, acumulando argumentos propios de la acción negatoria y de la violación de los derechos fundamentales cuando estiman las demandas sobre ruido y vibraciones. Debe advertirse, por lo demás, que aun en el caso de que se hubiera ejercitado por los demandantes una acción negatoria, producida la transmisión de la finca, sería el adquirente –la sociedad, en el caso– quien hubiera debido solicitar que se le tuviera como parte en la posición del demandante (art. 17 LEC) y, entonces, en un incidente en el que se oye a la otra parte, el tribunal resuelve si se accede o no a la pretensión del adquirente.

El Tribunal Supremo aplica el art. 413 LEC ("influencia del cambio de circunstancias en la sentencia sobre el fondo; satisfacción extraprocesal; pérdida de interés legítimo") conforme al cual, como excepción a la regla general de que no se tendrán en cuenta en la sentencia las innovaciones que, después de iniciado el juicio, introduzcan las partes o terceros en el estado de las cosas o de las personas que hubiere dado origen a la demanda

y, en su caso, a la reconvención, establece que sí se tendrá en cuenta la innovación que "privare definitivamente de interés legítimo las pretensiones que se hubieran deducido en la demanda o en la reconvención, por haber sido satisfechas extraprocesalmente o *por cualquier otra causa*". El Tribunal entiende que en esta última expresión ("por cualquier otra causa") encuentran cabida los supuestos de pérdida de legitimación de modo que, faltando el interés legítimo de la pretensión, aunque no se haya producido una satisfacción fuera del proceso, procede la terminación del mismo (art. 22 LEC: terminación del proceso por satisfacción extraprocesal o carencia sobrevenida de objeto).

En el caso, ambas instancias entendieron que no estaba acreditada la relación causal entre los campos electromagnéticos procedentes del transformador y los trastornos de salud alegados en la demanda, pero en casación no llega a discutirse el fondo del asunto. El Tribunal Supremo advierte que, "en el hipotético caso de una sentencia estimatoria de la demanda, la falta de legitimación habría de apreciarse en ejecución de sentencia conforme al art. 540 LEC", ya que los demandantes-recurrentes carecerían del interés legítimo necesario para obligar a la demandada a retirar el transformador, dada la imposibilidad de sucesión procesal en la titularidad de los derechos fundamentales.

1.3. Valoración: qué se puede pedir en caso de inmisiones molestas y con qué fundamento

La sentencia permite reflexionar acerca de la sensación de indefensión de quien sufre una inmisión y, además debe soportarla durante todo el tiempo que se retrase el proceso judicial. En el ámbito civil, en las relaciones entre particulares, los conceptos de interés y pretensión, son claves para el ejercicio de la acción: sin interés no es admisible la acción y, desaparecido el interés, el proceso no puede proseguir. Ejercitada acción de protección de la intimidad personal y familiar con fundamento en la tutela del domicilio, quien lo abandona pierde el interés legítimo requerido para exigir la condena al cese de la actividad.

Además, se solicitaba declaración de que hubo inmisión. ¿Tampoco existe interés en obtener esa declaración? Este aspecto es más discutible, y el Tribunal Supremo da por supuesto que se trataba de un simple presupuesto de la verdadera pretensión de condena al cese de la inmisión. Ciertamente, no es función de los tribunales emitir declaraciones sobre hechos si no es para obtener de ellas alguna consecuencia jurídica, algo más que la satisfacción de obtener un reconocimiento judicial de "tener razón".

En el caso, los demandantes no solicitaron una condena de indemnización de daños. Sugiere el Tribunal Supremo, y es verdad, que pudieron hacerlo (art. 9 Ley Orgánica 1/1982): de haber quedado demostrados, la indemnización de los daños ocasionados con anterioridad a la enajenación de la vivienda sí hubieran sido indemnizables, sin que a esa pretensión le hubiera afectado la enajenación. Con este fin sí hubiera sido procedente la declaración de la existencia de inmisión.

Todo lo anterior es correcto desde la lógica del Derecho civil y su tutela. Cabe preguntarse, sin embargo si es razonable, y si las consecuencias que se derivan de unos planteamientos tan rígidos formales no pueden resultar injustas. A estos efectos, conviene

señalar que en el caso concreto el Tribunal Supremo considera que los demandantes-recurrentes no han probado que se vieran forzados a cambiar de domicilio, pero quizás se trate también de un requisito demasiado riguroso. En todo caso, tampoco podemos deducir de la sentencia que el razonamiento del Tribunal hubiera sido diferente de haber considerado acreditada tal circunstancia. Desde el punto de vista práctico debe advertirse, en consecuencia, cómo resulta conveniente valorar bien lo que se pide en las demandas y el fundamento con el que se hace la petición. Tratándose de la tutela judicial frente a las inmisiones ilegítimas, además, a pesar de que las demandas sobre derechos fundamentales se tramitan en la vía civil por el juicio ordinario, se les dota de tramitación (art. 249.1.2º LEC) y de ejecución provisional preferentes (art. 524.5 LEC), lo que puede hacer más atractiva esta opción. Pero, entonces, asumiendo las consecuencias que derivan de la caracterización como personalísimos de los derechos invocados.

El desarrollo de los principios de protección medioambiental ha permitido en la doctrina y en la jurisprudencia una evolución dirigida a ampliar la legitimación en el ejercicio de las acciones de protección y, en particular, a superar una de las limitaciones de la tutela dispensada por la regulación tradicional de las relaciones de vecindad, que aparecía vinculada a la propiedad o a la titularidad real sobre el inmueble. En principio, la acción negatoria se dirigía a la defensa de la libertad de la propiedad frente a quien afirma la existencia de un derecho real limitado de goce. Doctrina y jurisprudencia han extendido la tutela de los propietarios o titulares de derechos reales de goce frente a cualquier perturbación de hecho procedente de otras fincas. Con posterioridad, se han dado los pasos para reconocer el ejercicio de la acción negatoria a cualquier otra persona que pudiera resultar afectada (arrendatario, titular de otros derechos de disfrute de la finca). En ocasiones, si no directamente, por la vía de considerar que la adopción de medidas correctoras (o la acción de cesación) es una consecuencia natural de la indemnización de daños: ejercitada esta acción por quien sufre esos daños (para lo que no es preciso ser titular de un derecho real sobre el inmueble), se concede también la adopción de medidas dirigidas a evitar que el daño se produzca en el futuro.

La exigencia de ampliación de la legitimación a quienes no sean titulares de derechos reales se justifica porque se entiende que es protegible el interés legítimo de cualquier afectado por las inmisiones que usa o disfruta del inmueble, aunque sea como consecuencia de una titularidad de carácter personal, no real (vid. los informes de Derecho civil, en especial en los Observatorios 1978-2005, pp. 333 y ss. y 2007, pp. 213 ss.). De allí que pueda parecer que son intercambiables las acciones que invocan violación de derechos fundamentales de carácter personalísimo con la acción negatoria vinculada al ejercicio de un derecho sobre un inmueble.

Esta ampliación de la legitimación se basa en que se extiende a quien sufre la inmisión, a quien la tolera, a quien la padece. Si precisamente el presupuesto de la acción negatoria es que el demandante sufra la inmisión, surge una doble pregunta. En primer lugar, si debe reconocerse legitimación al propietario o titular del derecho real sobre la cosa que no la usa personalmente, de modo que él no sufre la inmisión así como, en segundo lugar, si debe reconocerse legitimación a quien deja de ser propietario de la finca afectada por la inmisión.

A la primera cuestión planteada, esto es, a si debe reconocerse legitimación al propietario o al titular de un derecho real de goce sobre la finca que no sufre la inmisión, por ejemplo, porque la vivienda está arrendada a un tercero o, sencillamente, porque la vivienda está desocupada, en mi opinión debe responderse de forma positiva, porque el propietario, o el titular de un derecho real sí son, por el mero hecho de serlo, titulares de un interés legítimo que merece tutela. En efecto, la inmisión no solo resta valor a la finca –o al derecho que recae sobre ella– y reduce las posibilidades de su explotación económica, sino que puede condicionar la propia decisión de ocupación personal por el titular del derecho. Todo ello con independencia de que el propietario (o el titular del derecho) hayan ocupado la finca en algún momento o no, con independencia por tanto de que hayan llegado a soportar las inmisiones y se hayan visto obligados a abandonar la vivienda. En particular, el hecho de desalojar la vivienda por no soportar las molestias perturbadoras no priva de interés legítimo tutelable. Otra cosa es que el fundamento de la acción del propietario que no habita la vivienda no puede ser la intimidad, el domicilio familiar, sino la defensa del derecho de propiedad en el sentido originario de la clásica negatoria. Asimismo, la indemnización deberá serlo de los daños realmente originados (imposibilidad de ocuparla, personalmente o por terceros mediante los oportunos contratos de arrendamientos, pérdida de la oportunidad de vender, etc.)

A la segunda cuestión suscitada, si debe reconocerse legitimación a quien deja de ser propietario, la respuesta parece que debe ser negativa. Será el nuevo propietario quien en su caso pase a ser titular del interés que legitima para el ejercicio de las acciones de cesación. Quien ha dejado de serlo ya no está afectado por la inmisión, carece de interés legítimo para exigir su cesación. Si la ha soportado en el pasado y ha sufrido por ello unos daños, los mismos son indemnizables, incluidos en su caso los daños ocasionados por la necesidad de enajenar la vivienda. Enajenación de la vivienda que, por otra parte, se enfrentará a la dificultad de ser un lugar poco atractivo para posibles compradores con el riesgo, en caso de falta de conocimiento por el comprador de tal circunstancia en el momento de la enajenación, del posible ejercicio de acciones de anulación del contrato por error o dolo. Estos datos deberían ser tenidos en cuenta para valorar qué daños son indemnizables, incluyendo en su caso la imposibilidad fáctica de encontrar un comprador o de encontrar únicamente un comprador a bajo precio, dando por supuesto además que el que compra tampoco debe resignarse a soportar las molestas inmisiones vecinales, pero se verá abocado a iniciar un pleito si no cesan.

2. CONTRATACIÓN Y NORMAS MEDIOAMBIENTALES

2.1. El certificado energético y la etiqueta energética, obligatorios para la venta y arrendamiento de inmuebles

El Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, establece que: "Cuando se construyan, vendan o alquilen edificios o unidades de éstos, *el certificado de eficiencia energética o una copia de éste se deberá mostrar al comprador o nuevo arrendatario*

potencial y se entregará al comprador o nuevo arrendatario, en los términos que se establecen en el Procedimiento básico", aprobado por el mismo Real Decreto (art. 1.2). Esta obligación se impone para los contratos concertados a partir del 1 de junio de 2013 (disp. trans. Primera del Real Decreto 235/2013) no solo para los edificios de nueva construcción, también para los ya existentes. Esta normativa debe ponerse en conexión con la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, que modificó la Directiva 2002/91/CE, que había sido incorporada por el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética *de edificios de nueva construcción*, que ahora se deroga.

De manera general, las características energéticas de la vivienda pueden considerarse incluidas entre las características esenciales que tiene derecho a recibir el comprador o arrendatario de vivienda: con carácter general, art. 18 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; para la compraventa de viviendas, la información se incorpora al Libro del Edificio, que debe entregarse a los usuarios finales del edificio (art. 64 del Real Decreto Legislativo 1/2007 y art. 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación).

Se considera que es un dato que puede influir en la decisión de contratar y, por eso, el art. 12.2 del Procedimiento básico exige que la etiqueta energética se incluya "en toda oferta, promoción y publicidad dirigida a la venta o arrendamiento del edificio o unidad del edificio":

– Cuando un edificio se venda o alquile, antes de su construcción, el vendedor o arrendador debe facilitar su calificación energética de proyecto expidiéndose el certificado del edificio terminado una vez construido el edificio (art. 14.1 del Procedimiento básico). Cuando el edificio existente sea objeto de contrato de compraventa de la totalidad o parte del edificio, según corresponda, el certificado de eficiencia energética obtenido será puesto a disposición del adquiriente.

– En cambio, cuando el objeto del contrato sea el arrendamiento de la totalidad o parte del edificio, según corresponda, bastará con la simple exhibición y puesta a disposición del arrendatario de una copia del referido certificado (art. 14.2 del Procedimiento básico).

Son los órganos competentes de la Comunidad Autónoma los que deben determinar el modo de inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios, en la información que el vendedor debe suministrar al comprador, de acuerdo con lo establecido sobre transparencia e información a los consumidores en el art. 83 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La exigencia de información, en las formas señaladas, se establece para la compraventa y el arrendamiento, pero no se impone para otros contratos, a título oneroso

(permuta: pero podría defenderse que sea exigible entre las partes por aplicación del art. 1542 CC) o gratuito (donación, comodato).

El art. 18.2 del Procedimiento básico establece que: "El incumplimiento de los preceptos contenidos en este procedimiento básico que constituyan infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios de acuerdo con lo establecido en los apartados k) y n) del art. 49.1 del texto refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios". Ahora bien, el incumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación aplicable como infracción de consumo –letra n del art. 49.1, que es la única remisión oportuna– presupone que se trata de relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios (art. 2 del texto refundido), por lo que en otros casos deberán ser de aplicación otras normas sancionatorias (por ejemplo, las contenidas en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas).

Pero más interesa aquí advertir sobre las consecuencias del incumplimiento de los deberes de información establecidos en los contratos celebrados. A estos efectos debe acudirse necesariamente a las reglas generales sobre vicios de consentimiento en los casos en los que la falta de información o la información errónea o falsa hayan sido determinantes de la celebración del contrato (anulabilidad por error, dolo). Junto a ello, hay que tener en cuenta que será exigible como contenido del contrato el cumplimiento de las características energéticas ofrecidas: en este caso aunque no fueran determinantes de la celebración del contrato, de acuerdo con las normas sobre integración del contrato y acciones de cumplimiento propias del Derecho civil.

2.2. Acciones de cumplimiento y resolución contractual

Las normas medioambientales comportan exigencias en la construcción, imponiendo gastos a las partes, que no siempre las tuvieron en cuenta adecuadamente en el momento de contratar, de modo que pueden hacer más onerosa alguna de las prestaciones o modificar el objeto del contrato. En cada caso, se trata de valorar la influencia de unas normas, pensadas para proteger los intereses generales, en la aplicación de las reglas del Derecho civil de la contratación que determinan cuándo hay incumplimiento contractual y cuáles son los remedios que ofrece el ordenamiento para las relaciones entre las partes. A continuación se hace referencia a las resoluciones significativas producidas desde la elaboración del pasado informe.

a) Hay incumplimiento del vendedor y el comprador está facultado para resolver la compraventa sobre plano de vivienda en la costa en un caso en el que en el contrato se incluyó la facultad del vendedor de modificación del proyecto y facultad de resolución del comprador si la alteración fuere sustancial. La STS de 28 de noviembre de 2012 (RJ 2013\187) considera irrelevante que las modificaciones operadas obedecieran a una exigencia administrativa de cumplimiento al vendedor de la delimitación marítimo terrestre; dejando aparte que el vendedor debió ajustar su proyecto desde el inicio a la Ley de Costas, y con independencia de la causa de la modificación del proyecto inicial, entiende el Tribunal Supremo que lo relevante es que se ha producido una dis-

minución importante del disfrute de la vivienda en cuanto a vistas y ruidos, de entidad suficiente como para autorizar la resolución por el comprador y la devolución de las sumas entregadas.

b) Aun cuando se alegan otros motivos (en especial, el cambio de las circunstancias económico-financieras consideradas en el momento de la firma del contrato, a lo que se suma la situación coyuntural de crisis económica, pero también incumplimientos contractuales), las consecuencias del aumento de los parámetros ambientales en los gastos de ejecución de las obligaciones contractuales y la falta de cumplimiento de obligaciones medioambientales que impide el inicio de la actividad son datos que se valoran por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Castellón de la Plana (Provincia de Castellón), Sentencia de 18 septiembre de 2013 (AC 2013\1583) para calificar los incumplimientos imputables a las partes y las consecuencias de la resolución del contrato de construcción y explotación entre Aeropuerto de Castellón S. L. y Concesiones Aeroportuarias S. A.

c) En los contratos de arrendamiento para uso distinto de vivienda, la imposibilidad de ejercitar la actividad prevista al contratar puede ser causa de resolución del contrato cuando no se obtienen las oportunas licencias administrativas, en particular por el incumplimiento de los presupuestos medioambientales exigibles.

La SAP de Asturias (sección 4ª), Sentencia núm. 4/2013 de 11 noviembre (JUR 2013\350402) estima la pretensión de resolución de contrato de arrendamiento de una nave concertado para el ejercicio de una actividad de venta y reparación de vehículos tras el informe desfavorable de la Administración en la solicitud de la licencia de apertura, supeditándola a las medidas correctoras oportunas para la gestión de residuos peligrosos, protección contra incendios, aislamiento acústico, evacuación de humos y vapores, lo que implicaría un elevado desembolso económico así como la necesidad de no ejercicio de la actividad durante el plazo de cuatro meses.

En el caso de que se ocupa esta sentencia se considera imputable al arrendador la falta de obtención de la licencia, al alquilar un inmueble inhábil para la actividad empresarial a la que se iba a destinar así como no subsanar esa inidoneidad. De manera más amplia, sin embargo, lo relevante ha de ser la intención de las partes y los compromisos asumidos por ellas al celebrar el contrato, puesto que si se ha especificado el uso al que se va a destinar la finca y el arrendador asume como obligación la garantía de la posibilidad de desempeñar tal actividad, habrá incumplimiento contractual. La misma solución debe darse en aquellos casos en los que la obtención de la licencia está supeditada al cumplimiento de determinados requisitos de la finca cuya consecución depende de la actividad del arrendador. En otros casos, en cambio, pueden correr de cuenta del arrendatario la obtención de las oportunas licencias y permisos, por mucho que se haya hecho constar la actividad a que piensa destinar el local, y el arrendador no asume como obligación propia la de garantizar la obtención de tales licencias y se trata de un riesgo que incumbe el arrendatario.

2.3. Defectos de aislamiento acústico y malos olores como vicios de la construcción

A) Régimen de responsabilidad de los intervinientes en el proceso de construcción

De acuerdo con el art. 17.1 LOE, los intervinientes en el proceso de construcción responden durante tres años de los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos de los elementos constructivos o de las instalaciones que ocasionen el incumplimiento de los requisitos de habitabilidad establecidos en el art. 3.1.c) LOE: este precepto se refiere a los requisitos básicos de habitabilidad y menciona, en particular, los que afectan a la higiene, salud y protección del medio ambiente y a la protección contra el ruido. En el art. 18.1 LOE se establece que las acciones para exigir la por daños materiales dimanantes de los vicios o defectos, prescribirán en el plazo de dos años a contar desde que se produzcan dichos daños.

Aplicando esta normativa, la SAP de Granada, sección 3ª, Sentencia núm. 43/2013 de 1 febrero (JUR 2013\223789) se ocupa de la reclamación de los copropietarios de unos adosados, entre otros vicios, de los procedentes de la falta de aislamiento acústico suficiente en los muros divisorios entre las cuatro viviendas adosadas; mal funcionamiento de la red de saneamiento y evacuación al quedar empotrada en la losa de cimentación y germen desde entonces de irritantes molestias y malos olores en su funcionamiento por defectuosa realización; falta de adecuada impermeabilización en los muros de cerramiento y su encuentro con el suelo, o en la canalización de las aguas de lluvia. En el caso, al recepcionarse tácitamente la obra en abril de 2003 (art. 6.4 de la misma ley), el límite temporal, computado el plazo de garantía y el plazo de acción, expiraba en abril de 2008. La sentencia establece, además, que la responsabilidad del promotor es solidaria de manera propia con la de los demás agentes que intervienen en la construcción, por lo que interrumpida la prescripción frente al promotor (art. 1974 CC), sus efectos se extienden a la acción para exigir responsabilidad a los demás agentes edificativos, y entre ellos al arquitecto técnico, que no responde en cambio de los vicios estructurales.

> "Resulta claramente responsable de las patologías alojables en el plazo de garantía de los 3 años por infracción de los niveles de exigencia establecidos en el art. 3 de la LOE (art. 17.1.b), esto es, a las condiciones de habitabilidad y, en concreto, las llamadas a asegurar la funcionalidad de la vivienda en materia de higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos, lo que no cumple ni la instalación de saneamiento, ni una obra plagada de irritantes e insalubres humedades que afloran por distintas vías dañando las viviendas, así como de protección contra el ruido, de tal forma que el percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades al tiempo que consigue un adecuado ahorro de energía y aislamiento térmico. Exigencia que tampoco logró cumplir el resultado de la vivienda, con evidentes defectos de ejecución de obra y desviaciones del proyecto, desde una descuidada y negligente vigilancia cuya responsabilidad le incumbía de manera directa a este facultativo, como director de la ejecución, y estaba en su mano

> evitar y que, sin embargo, no solo no lo hizo sino que las asumió como correctas al certificar la finalización de la obra y su adecuada realización conforme al proyecto y a las normas y técnicas de la edificación, cuando no fue así y en la misma incorrección y responsabilidad incurrió el arquitecto al certificar como válida una obra que no era ajustada a lo previsto y exigido".

Se declara también la responsabilidad solidaria del arquitecto por esos defectos:

> "La red de evacuación dentro de la losa y con menos arquetas de las previstas en el proyecto ha determinado una acusada pérdida de funcionalidad, con atranques y malos olores, y lo mismo ha sucedido con la construcción de los muros de separación cuyo grosor resultó insuficiente para garantizar su aislamiento acústico, y como las filtraciones por capilaridad y filtración que le son imputables en la misma medida, no solo por la disposición de las viviendas por debajo de la rasante de la acera, sino por unos defectos de acabado de tal entidad en su inadecuada impermeabilización y sellamiento en su encuentro con el terreno que le hacen responsable, con los demás intervinientes –excepción hecha de la constructora demandada–".

B) Responsabilidad de los constructores por la falta de aislamiento de las viviendas *versus* responsabilidad de la empresa que gestiona el transporte de metro

Como no se puede exigir un silencio absoluto cuando se vive en una ciudad sin renunciar a los beneficios y ventajas que reportan los servicios colectivos de transporte, también los particulares deben adoptar medidas que reduzcan sus efectos. El equilibrio entre todos los intereses afectados exige que cada parte deba contribuir a minimizar las consecuencias molestas de los ruidos y, por ello, la distribución de la responsabilidad debe hacerse en atención al riesgo que se asume dentro de la propia esfera de actividad.

La STS de 19 de marzo de 2013 se ocupa de una demanda interpuesta por una mancomunidad de propietarios contra la constructora de los edificios, las dos promotoras y la compañía Metro de Madrid S.A., solicitando se dictara sentencia por la que se ordene a las demandadas solidariamente a adoptar a su costa cuantas medidas resulten necesarias para poner fin a los ruidos y vibraciones que sufren los vecinos de la mancomunidad demandante, de manera que los mismos no sobrepasen los límites máximos establecidos por la normativa.

En primera instancia se estima la demanda y se condena a las demandadas de forma conjunta y solidaria. La condena a la empresa del Metro de Madrid se basaba en el art. 1908 CC, por su condición de empresa explotadora de la línea 6 del metro. La Audiencia Provincial, por el contrario, entendió que:

> "Metro de Madrid S.A." no era responsable ni por la Ley del Ruido de 2003 ni por los arts. 1902, 1903 o 1908, porque lo relevante no era "la causalidad dinámica" sino la "causalidad jurídica", íntegramente atribuible a los agentes de la edificación por su cadena de imprevisiones; esto no suponía aplicar la teoría de la "pre-ocupación" sino, únicamente, la imposibilidad de imputar a "Metro de Madrid S.A." la causación jurídica del resultado dañoso; 10) no obstante, por aplicación analógica de lo establecido en la Ley

> del Sector Ferroviario de 2003 y en su Reglamento de 2004 sobre la necesidad de autorización del administrador de infraestructuras ferroviarias para cualquier tipo de obra, "Metro de Madrid S.A." sí debía ser condenada a soportar las obras y a colaborar en su ejecución aunque fueran íntegramente costeadas por las otras tres Codemandadas".

Recurren en casación la constructora y las promotoras condenadas, con la finalidad de derivar responsabilidades hacia la codemandada "Metro de Madrid S.A.", hacia el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid e incluso hacia el Ayuntamiento por haber concedido la licencia de obras. El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento por varias razones –por ejemplo ser jurisprudencia reiterada que un demandado no está legitimado para pedir la condena de otro codemandado, o implicar una teoría de la causalidad tan fundada en la equivalencia de las condiciones que permitiría ampliar la lista de posibles responsables hasta el infinito, incluyendo por ejemplo al fabricante de los trenes del metro o al proveedor de materiales para las vías– pero, sobre todo, señala las razones por las que la solución de la responsabilidad del constructor no solo es ajustada a Derecho, sino la más razonables para los intereses de los perjudicados y para la distribución óptima de las medidas de prevención de todos los agentes que intervienen en la edificación en las ciudades.

Así, respecto del argumento de las constructoras afirma el Tribunal Supremo que:

> "Semejante planteamiento aumenta la dilución de responsabilidades pretendida en el recurso tanto como la desprotección de los perjudicados hasta un grado que raya en la indefensión, porque en casos como el presente, si se aceptara la tesis del recurso, *los perjudicados por inmisiones acústicas se verían inevitablemente forzados a entablar macroprocesos contra una pluralidad de entidades públicas y privadas incluso cuando, como en este caso, existe un norma clara que, precisamente frente a la mancomunidad demandante, responsabiliza a quienes, como las recurrentes, directamente se lucraron con la construcción del edificio y la venta de sus viviendas.*
>
> …
>
> 10ª) Lo anterior revela que en todo proceso es esencial discernir la razón de la demanda y de que esta se dirija contra unos determinados demandados, porque *de llevar la tesis del recurso a sus últimas consecuencias se llegaría al absurdo de que, una vez obtenida la licencia del Ayuntamiento, podría edificarse en el lugar incondicionalmente y, en vez de adoptarse las soluciones técnicas necesarias y posibles para evitar los ruidos y vibraciones en el interior de las viviendas, lo que habría que alterar sería el trazado de la línea del metro,* solución rechazable no tanto por la doctrina de la «pre-ocupación», según se razona atinadamente en la sentencia recurrida, como por razones similares a las que en la sentencia de esta Sala nº 889/2010, de 12 de enero de 2011 (RJ 2011, 305), justificaron la desestimación de la demanda de quienes entonces se decían perjudicados por el ruido pero habían construido sus viviendas ilegalmente en las proximidades de unas plantas industriales que, debidamente legalizadas, desarrollaban su actividad en el lugar desde muchos años antes.
>
> 11ª) En definitiva, la acción ejercitada fue la de una mancomunidad de propietarios de dos edificios muy concretos contra el emisor del ruido y la constructora y promotoras de los edificios, no la de todos los vecinos de Madrid o del barrio por las molestias que en general pueda causar el metro, que es la hipótesis para lo que podrían servir las razones que se aducen en el recurso".

2.4. Enajenación de finca atravesada por una vía pecuaria

Se ha planteado en la jurisprudencia el tratamiento que debe recibir la venta de una finca que se declara libre de cargas y gravámenes, pero que puede quedar afectada como consecuencia de un proyecto de reparcelación urbanística por el trazado de una vía pecuaria.

De este problema se ocupa la SAP de Córdoba (sección 1ª), Sentencia núm. 128/2013, de 26 junio (AC 2013\1520). En el caso, el comprador ejercita acción de resolución por incumplimiento del vendedor, pero su pretensión es rechazada por la Audiencia por entender que, si en su caso la vía pecuaria llegara a afectar a la finca, al ser la vía pecuaria un bien de dominio público, su delimitación no supondría la existencia de una carga o gravamen oculto. En consecuencia, y con cita en el mismo sentido de la SAP de Madrid de 14 de marzo de 2.008 (Roj: SAP M 3541/2008), se declara que

> "No puede atribuirse incumplimiento alguno al demandado al haber vendido una parcela que invade parcialmente las vías pecuarias referidas, porque el incumplimiento del contrato de compraventa no puede situarse en el ámbito de disposición de los vendedores y, consecuentemente, tampoco sería de aplicación el art. 1124 del Código Civil, con las consecuencias recogidas en el mismo".

Se excluye la resolución del contrato de compraventa por entender que no hay incumplimiento del vendedor, si bien no se prejuzga las consecuencias que para el contrato pueda tener la determinación exacta de la vía pecuaria si afecta a la superficie adquirida (en particular, cabe pensar en los problemas de cabida de la finca enajenada, que permiten al comprador exigir una rebaja del precio o la resolución del contrato, conforme al art. 1469 del Código civil):

> "Abstracción hecha de las consecuencias jurídicas que, al cabo, pudieran derivarse de todo ello, es por completo ajeno al conocimiento cabal de los contratantes, no solo para el comprador, sino también para el vendedor, el trazado definitivo de las veredas, dados los trámites aún pendientes, puesto que en la actualidad aún no es sabido por los interesados y mucho menos podía serlo en el año 2.008 en que se celebró el contrato. Es más, depende de decisiones que los contratantes, como meros administrados, no pueden conocer de antemano, salvo por los trámites de audiencia a los que tanto uno como otro, que formaban ya parte integrante de la Junta de Compensación de Santo Domingo como propietarios, podían acceder".

En el caso, por lo demás, se considera especialmente relevante que el comprador fuera un constructor que, al igual que el vendedor, poseía otras fincas en el mismo polígono. Todo hace pensar que, junto a la todavía indeterminación del trazado de la vía pecuaria y del proceso de desafectación a la que está sometida, esta es la clave en la decisión del pleito:

> "Por consiguiente, no se trataría de cargas de naturaleza privada, como arrendamientos o servidumbre, u otros derechos reales en cosa ajena, que son los únicos a los que se podría referir la cláusula 4ª del contrato, sino de terrenos de dominio público, cuya posible existencia era, en las circunstancias personales del demandante, cognos-

> cible por éste mediante la consulta a la Administración competente en la materia y que, en suma, no pueden comportar el incumplimiento de un pacto privado en el que tales pormenores quedan por completo ajenos al mismo".

Acerca del remedio que ofrece el ordenamiento al comprador que no conocía la existencia de la vía pecuaria y, después de la enajenación, descubre que como consecuencia de su existencia la superficie realmente adquirida resulta menor de lo contemplado al concertar el contrato, puede consultarse la SAP de Cádiz (sección 5ª), Sentencia núm. 74/2013 de 14 febrero (JUR 2013\174506), que niega que sea aplicable a este caso lo dispuesto en el art. 1483 CC; en este precepto se establece, para el caso de que la finca vendida estuviese gravada, sin mencionarlo la escritura, con alguna carga o servidumbre no aparente, de tal naturaleza que deba presumirse no la habría adquirido el comprador si la hubiera conocido, podrá pedir la rescisión del contrato, a no ser que prefiera la indemnización correspondiente.

En el supuesto de hecho que da lugar a la citada sentencia de la Audiencia de Cádiz, se ejercitó demanda en la que el comprador pedía indemnización al vendedor porque las fincas adquiridas estaban atravesadas por dos vías pecuarias, con una cabida de 39.227,52 metros cuadrados, hecho no conocido por la compradora cuando adquirió tales fincas, ni advertido a la misma, por lo cual la extensión del terreno adquirido se reduce en igual medida. La pretensión solicitando una indemnización por el valor que tendrían esos metros cuadrados parece razonable, pero la Audiencia niega la aplicación del art. 1483 atendiendo a la naturaleza de dominio público de las vías pecuarias:

> "No se trata de gravamen, limitación o derecho de servidumbre, sino de bienes de dominio público de tal forma que la venta de los mismos constituye la venta no solo de cosa ajena sino de cosa no susceptible de venta, excluida del tráfico, por lo cual sería objeto de saneamiento por evicción frente a la pérdida de la misma. Como indica el juzgador de instancia, citando la sentencia del TS de 15/12/95, *"el texto del art. 1483 del Código civil ,* según el cual "si la finca estuviese gravada, sin mencionarla en la escritura, con alguna carga o servidumbre no aparente...", *debe ser interpretado en el sentido de que "tales gravámenes han de ser constitutivos de derecho reales, limitativos de los derechos de goce o disposición del propietario, en tanto que la carga impone al propietario la obligación de satisfacer una prestación, generalmente periódica, a favor del titular del derecho".* Nada de ello sucede en el presente supuesto, donde lo que pudiera existir es que parte de la finca o fincas vendidas al tratarse de vías pecuarias estarían fuera del comercio".

No termina de convencer tal argumentación porque lo que se plantea en el pleito son las consecuencias que tiene para las parte del contrato de compraventa el que la finca adquirida tenga menos superficie de la contemplada al contratar; el que ese resultado proceda de estar la finca ocupada por un bien de dominio público –lo que no era apreciable– no parece una razón para excluir la aplicación del art. 1483 CC. Pero lo cierto es que, en el caso, y parece que pese a las declaraciones anteriormente transcritas de la sentencias, esta puede ser la verdadera razón decisiva del fallo, existen discrepancias todavía no zanjadas entre el vendedor y la administración acerca de la determinación de la vía:

> "En el caso, no obstante, lo esencial en el presente procedimiento es la determinación de la existencia y situación de dichas vías pecuarias, y … en el presente supuesto, si bien existió la clasificación de *dichas vías pecuarias, lo que no aparece definitivamente establecido es el lugar po*r donde discurren las mismas, existiendo en este punto una discrepancia entre la administración y el vendedor, pues mientras la administración entiende que discurren por mitad de las fincas, el vendedor consideraba que se trataba de otros caminos ya existentes y marcados en los mapas catastrales. Efectivamente la administración inicia un deslinde de ambas vías pecuarias en el año 2001, expedientes de deslinde que, no obstante no finalizaron, y fueron declarados caducados por la propia administración en fechas 9/3/07 y 4/12/06, ordenando el archivo de los expedientes, sin que hasta la fecha se hayan reiniciado".

3. CONTINUIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CIVIL SOBRE RUIDOS E INMISIONES

Se mantiene la interpretación jurisprudencial sobre inmisiones, tanto en el ámbito de las relaciones vecinales entre particulares –en sede urbana o rural, tenencia de animales, estudiantes de piano que practican en su vivienda, músicas y ruidos descontrolados– como en el ejercicio de una actividad industrial o empresarial.

3.1. Relaciones de vecindad

a) Ladridos de perros. La responsabilidad a los efectos de los arts. 1908 CC y 590 CC deriva no del hecho de tener perros, ni siquiera de que los perros ladren por la noche, sino del hecho de no adoptar las medidas adecuadas para tener sus perros en un lugar y en unas condiciones que eviten causar daños por emisiones molestas al vecino. No se juzga la responsabilidad de los perros, sino de su dueño que deja sueltos a sus perros en un terreno sin control (cerrarlos por la noche, poner medios de insonorización de su caseta, usar bozales, etc.) y que causan daños por ruidos e inmisiones a su vecino que son reiterados, constantes y excesivos sobre los niveles permitidos y tolerables: Audiencia Provincial de Burgos (sección 2ª) Sentencia núm. 27/2013 de 12 febrero. JUR 2013\96878

b) Estudiantes de piano. En el informe del año pasado se daba cuenta de la primera sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 2012 (Informe 2013, p. 316) sobre el tema: en esa ocasión, estimando la demanda, el Supremo condenó a pagar a la madre de las niñas y a su pareja –y arrendatario del piso en el que habitaban y tocaban el piano– una indemnización de dos mil euros a cada uno de los demandantes (propietarios ocupantes del piso superior e hijos). En el mismo sentido, la SAP de Valencia (sección 11ª), Sentencia núm. 88/2013 de 21 febrero (AC 2013\1046) se ocupa de una reclamación que interponen los propietarios y ocupantes de una vivienda contra los propietarios y ocupantes del piso de arriba en el que su hijo estudia el piano, emitiendo ruido por encima de los límites establecidos en la normativa de aplicación, y ello tanto antes de que los demandados realizaran algunas obras de insonorización, como después de ejecutadas éstas, lo cual se considera demostrativo que las mismas fueron insuficientes.

En primera instancia se condena a que:

> "alternativamente y a su elección: a) a que se deje de tocar el piano en la vivienda, al no estar la misma acondicionada para tal fin; b) a que si se desea continuar tocando el piano en la citada vivienda se adopten las necesarias medidas técnicas inhibidoras del ruido mediante la insonorización de la misma, medidas que deberán ser constatadas por un perito de forma previa a volver a tocar el piano. La parte demandada deberá manifestar si opta por dejar de tocar el piano o por adoptar medidas de insonorización en el plazo de 20 días a partir de la firmeza de la presente sentencia. Si deja transcurrir el expresado plazo sin hacerlo, será la parte demandante quien opta entre las dos pretensiones alternativas".

Por lo que se refiere a la indemnización de los daños morales, con cita de la jurisprudencia que así lo tiene establecido con carácter general en el caso de ruidos, añade la sentencia que:

> "la actividad musical desarrollada a diario en el domicilio de los demandados, con inmisiones acústicas repetitivas en el domicilio de los actores, propios de los ensayos de piezas musicales que habitualmente tenía que practicar el hijo de aquellos durante todo el periodo, ciertamente largo, de su formación artística, *constituye una reiterada molestia y perturbación, es decir, una auténtica tabarra, generadora de un insoportable y continuado estado de inquietud, desasosiego, nerviosismo, irritación, excitación y crispación que ha degenerado con el tiempo en un estado de estrés, resignación, ansiedad y depresión, y que merece ser reparado por vía indemnizatoria,* máxime cuando dicha actividad, excediendo de la normal tolerancia, altera gravemente la paz familiar y el entorno en que se desarrolla la vida íntima o privada, y constituye una manifiesta intromisión ilegítima frente a la cual cabe y es obligada la tutela judicial y la indemnización correspondiente por unos perjuicios que, además se presumen cuando se produce la intromisión ilegítima y se extienden al daño moral (art. 9 de la Ley Orgánica 1/1982)".

La Audiencia Provincial revoca en parte la sentencia de primera instancia por lo que se refiere a la cuantía de la indemnización. Se trata de un caso en el que el tribunal, aunque finalmente pueda ser arbitraria la cantidad fijada, tiene en cuenta los informes psiquiátricos presentados, de los que resulta que el esposo padece un trastorno adaptativo mixto con ansiedad y estado anímico depresivo compatible con el estrés del ruido, lo que lleva a considerar que su indemnización debe ser superior a la concedida a la esposa que habita en la misma vivienda y soporta los mismos ruidos:

> "En lo que sí se estima en parte el recurso de los demandados es en el extremo relativo a la cuantía de las indemnizaciones. Así, por un lado y por los efectos producidos, la Sala estima procedente mantener la indemnización de ocho mil euros (8.000 euros) a favor del Sr. Ángel , sin embargo considera excesiva la indemnización concedida a la Sra. Elsa de 6.000 euros por daño moral, pues habiéndolo sufrido igual que su esposo, los efectos sobre la misma han sido menores al haber soportado mejor en su personalidad la grave intromisión ilegítima en su hogar derivada de unas inmisiones acústicas que no tienen ningún tipo de justificación, con lo que la indemnización a la misma ha de quedar reducida prudencialmente a la cantidad de tres mil euros (3.000 euros)".

c) Vecinos ruidosos y problemáticos: aplicación del baremo del automóvil para fijar la indemnización en caso de depresión. La SAP de Granada (sección 4ª), Sentencia núm. 289/2013,

de 13 septiembre (AC 2013\1835), en un caso de ruidos soportados durante años por unos vecinos (aullidos y ladridos de un perro de su propiedad, música muy fuerte y portazos, arrastre de muebles, televisión y radio con alto volumen, etc.) que han generado un "síndrome adaptativo que ha tenido su origen y agravación en estas anómalas relaciones de vecindad", concede una indemnización que calcula con apoyo en el baremo establecido para los accidentes de circulación, "sin que de la puntuación máxima concedida al síndrome depresivo reactivo, fijando la indemnización en 9.086'87 euros, resulte desproporcionada vista la duración de la perturbación prolongada durante años y la obstinación de los demandados en ponerle fin, además del carácter discrecional que tiene su cuantificación".

d) Construcción destinada a cuadra: solicitada la demolición, la aplicación del principio dispositivo impide condenar al cese de la actividad.

El caso que da lugar a la SAP de Valencia (sección sexta), Sentencia 296/2013, 28 de mayo de 2013 (Id Cendoj: 46250370062013100197), pone de relieve la necesidad de cuidar extremadamente la redacción de las demandas, en su caso incluyendo peticiones subsidiarias, porque los tribunales civiles son muy estrictos al aplicar los principios procesales. En el caso, la sentencia, tras declarar que el art. 590 CC sirve de marco para proteger el medioambiente en las relaciones de vecindad, ya que constituye el núcleo que permitió con posterioridad el desarrollo de la teoría de las inmisiones, entiende que no puede estimarse la demanda que solicitaba la demolición de una cuadra reconstruida por los demandantes en el año 2005 por no incumplir la normativa de distancias y sugiere que, si se hubiera solicitado, se hubiera podido conceder el cese de la actividad de cría de caballos que sin duda resulta molesta:

> "*no resulta difícil apreciar que la naturaleza de la actividad que allí se desarrolla –cuadra de caballos– es intrínsecamente molesta para los vecinos de cuyo linde está separada por tan sólo 80 cm. (fotos 12, 13, 14 y 15 del folio 41 del tomo 3), y con ventanas directamente recayentes al fundo de los demandantes (folio 54 del tomo 1). Sin embargo, el principio dispositivo y el de rogación nos impiden acordar el cese de esa actividad, pues los actores no lo pidieron en su demanda que se condenara a los demandados a cesar en esa actividad de cuadra de caballos.*
>
> Es notorio que esa obra, pegada al linde de los actores quebrantaría las distancias intermedias. Sin embargo, la peculiaridad del caso estriba en que, … acreditado que la cuadra no se construyó sino que se reconstruyó en el año 2005, y que se hizo en el lugar delimitado por los muros y zócalo de la antigua cuadra, la reedificación hoy existente no vulnera las limitaciones establecidas en el art. 590 CC, y ello impide que se pueda estimar la pretensión de que se condene a los demandados a su demolición, como dijo el suplico de la demanda, ni a su retranqueo, como dice el suplico del escrito de apelación".

e) Inmisiones sonoras por actividades deportivas en urbanización. Es el caso que da lugar a la SAP Cádiz (sección 2ª), sentencia núm. 150/2013 de 4 junio (JUR 2013\296440). El propietario de una vivienda demanda a la comunidad de propietarios alegando intromisión ilegítima en su intimidad por las inmisiones sonoras y acústicas provocadas por las actividades deportivas practicadas en la pista multiusos de la urbanización; cuando

el demandante compró su piso había una pista de tenis, que se transformó en sala multiusos por acuerdo de la comunidad, incluso con el visto bueno del demandante.

La demanda alegaba vulneración de derechos fundamentales, pero el Juzgado entendió, *iura novit curia*, que se trataba de un tema de responsabilidad y, consideró que no existían daños. La Audiencia, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que se hacen eco de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre ruido entiende por el contrario que sí y estima la demanda, condenando a la demandada a adecuar e insonorizar dicha la multiusos evitando inmisiones sonoras y acústicas indebidas o a reponer dicha pista a su estado originario de pista de tenis.

Para fijar la indemnización el tribunal tiene en cuenta las circunstancias concurrentes, lo que le lleva a rebajar los 14000 euros solicitados al pago de 4000:

> "Así al adquirir la vivienda ya sabía el actor de la existencia de la pista de tenis adjunta, lo que sin duda le acarrearía tener que soportar al menos en horas diurnas ruidos. Es cierto que el destino de la pista ha variado y que otros deportes, por concurrir más personas, llevan consigo mayor ruido, lo que el Sr. Manuel no pudo prever al adquirir su vivienda. También que la Urbanización se encuadra dentro de una zona veraniega de playa, lo que hace deducir que muchas de las viviendas no estén ocupadas durante todo el año, disminuyendo el número de posibles usuarios de la pista en época no vacacional. De hecho las dos últimas mediciones hechas, con resultado de mayor grado de ruido, se realizan en el mes de agosto, mes álgido de ocupación en donde la concentración de personas en la pista y uso debía ser mayor. Asimismo que el demandante ha tratado de que los problemas se solucionaran sin tener que acudir a los Tribunales".

Por lo que se refiere al nexo causal, no se considera acreditada la incidencia que los ruidos han producido en la salud del actor, ni en el padecimiento de síndrome depresivo por las molestias sufridas que alega, puesto que las dolencias que resultan de su historial médico nada tienen que ver con los ruidos. Debe entenderse, en consecuencia, que la indemnización se fija por las molestias que acarrea soportar el ruido, sin necesidad de acreditar enfermedad asociada al mismo, si bien en el caso de que quedara probado el nexo con una enfermedad la indemnización concedida debería ser más elevada.

3.2. Actividades empresariales de ocio e industriales

a) Disco bar: en caso de inmisiones acústicas, se prefiere la condena a adoptar medidas precautorias al cierre de la actividad.

La SAP Cantabria (sección 2ª), sentencia núm. 412/2013 de 11 julio (AC 2013\1882) una vez acreditado que a la vivienda de los actores llega contaminación acústica que sobrepasa con creces los límites establecidos administrativamente y que tal contaminación procede del local de la demandada, estima la acción de cesación de inmisiones acústicas e indemnizatoria de daños y perjuicios, citando en apoyo de su decisión la

jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En orden a las consecuencias de la responsabilidad considera ajustado no el cierre del local, medida realmente extrema, sino la pretensión ejercitada alternativamente de que la demandada realice cuantas obras o actuaciones sean necesarias en su local para evitar las inmisiones sonoras de cualquier clase en el domicilio de los actores.

En relación con la indemnización solicitada se indemniza por daño moral que se estima, como suele suceder habitualmente, sin justificar ni sentar las bases de la indemnización, "de forma ponderada" en la suma de mil euros para cada demandante.

b) Café bar: el arrendador no puede utilizar a su conveniencia la regulación que le permite resolver el contrato de arrendamiento de local por ejercicio de actividades molestas cuando no constan quejas de los vecinos.

La SAP Pontevedra (sección 6ª), sentencia núm. 276/2013 de 22 abril (JUR 2013\202860) desestima la demanda que el arrendador interpone contra el arrendatario de un local en el que se desarrolla un negocio de café bar solicitando se resuelva el contrato al amparo del art. 114.8 LAU 1964 (conforme al cual el contrato de arrendamiento urbano, lo sea de vivienda o de local de negocio, podrá resolverse a instancia del arrendador cuando en el interior de la vivienda o local de negocio tengan lugar actividades que de modo notorio resulten inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres):

> "El hecho es que no consta ninguna denuncia dirigida a la autoridad municipal por parte de vecinos por la existencia de ruidos provenientes del local derivado de problemas de insonorización del mismo, ni consta en autos mediciones acústicas de la policía local que respondan a quejas en tal sentido, pues las actividades se desarrollan en el interior del mismo, sin perjuicio de las medidas que puedan adoptar las autoridades administrativas contra los particulares que se concentran en la vía pública o contra los titulares del establecimiento para el caso de contravención de la normativa correspondiente".

La doctrina de esta sentencia debe ponerse en relación con el hecho de que no hayan quedado acreditadas las molestias generadas por el bar, no por no haber denuncias de los vecinos. De hecho, el propio precepto aplicable –como Derecho transitorio para los contratos anteriores a la vigente LAU 1994– termina diciendo que "esta acción podrá ejercitarse por el arrendador a su iniciativa o a la de cualquiera de los inquilinos o arrendatarios".

c) Contaminación por emisiones de flúor de industria y daños a la vegetación: en caso de informes periciales contradictorios prevalece el que, con menos tecnicismos coincide con lo que, de forma visual cualquier vecino con experiencia en la zona puede concluir.

Aunque no se extraiga una conclusión directa para el fallo, en un supuesto de contaminación en fincas vecinas por emisiones de flúor de una industria, la SAP Lugo (sección 1ª), sentencia núm. 361/2013, de 16 octubre (JUR 2013\374636) se refiere al

desarrollo sostenible en época de crisis, lo que muestra la influencia de las preocupaciones de interés general también en la resolución de los conflictos entre particulares:

> "Sin desconocer que a lo largo de estos años el complejo industrial ha efectuado intervenciones que han permitido reducir sus emisiones contaminantes, lo que resulta encomiable, acercándose así al concepto de "desarrollo sostenible", en tanto que concilia el interés público, especialmente importante en momentos de crisis económica, en la creación de riqueza, con el respeto al medio-ambiente en general, y en particular a los propietarios de fincas ubicadas en un radio muy cercano a la factoría; lo cierto es que de la prueba practicada resulta que, en el período al que se refiere la demanda, se ha seguido provocando una contaminación por flúor que provoca daños, y que por tanto concurren los presupuestos de la acción ejercitada".

En el caso, se enfrentan informes periciales en los que se discute sin las emisiones de flúor son contaminantes y causan un daño a la flora de las fincas vecinas. El Tribunal opta por aquel menos exhaustivo pero que coincide con lo que se puede apreciar a simple vista:

> "En efecto*, para determinar si el aspecto, los cultivos y plantaciones de las fincas afectadas son el resultado de las emisiones, y produce un menoscabo patrimonial es suficiente* con una opinión pericial basada en unos conocimientos técnicos como los que ostentan tanto la perito de la actora como el judicial, así como el conocimiento directo de la zona y las reglas de experiencia propias de su rama. *No puede obviarse que estamos ante efectos perceptibles a simple vista y que no existe en la zona otra posible fuente de generación de tales consecuencias.*
>
> *Las conclusiones vienen avaladas por la lógica y por la doctrina americana de "más probable que no probable".* En efecto, si existe un radio de dos kilómetros y medio de afectación visible de la contaminación lo más probable es que las fincas de los actores que están en esa franja sufran igualmente ese daño.
>
> *No puede exacerbarse la exigencia probatoria a la acreditación del nivel concreto de afectación de cada especie, o de cada planta,* una vez que sabemos que la respuesta, resistencia o sensibilidad puede ser diferente incluso entre miembros de una misma especie. Es por eso que cobra mejor adecuación al objeto del proceso unos dictámenes con menor perfil investigador, y más enfocados a los casos de las concretas fincas aunque luego no se detallen los particulares efectos en cada una de las unidades vegetales de cada finca. Por otra parte, incluso en el dictamen de la actora, las muestras se recogen bajo la fe notarial y se entregan en un laboratorio oficial que goza de los debidos estándares de calidad, no pudiendo desdeñarse sus conclusiones, las cuales únicamente *avalan lo que ya de forma visual cualquier vecino con experiencia en la zona puede concluir".*

d) Fábrica de muebles: no hay depreciación de la vivienda ni son indemnizables las molestias cuando se decide libremente construir la casa colindante con la fábrica, pues ello obliga a soportar las molestias derivadas de la actividad legítima y autorizada de la fábrica previamente instalada.

Así lo declara la SAP León 217/2013, sección 1, de 9 de mayo (Id Cendoj: 24089370012013100222), que desestima la demanda de responsabilidad extracontractual del art. 1902 CC por inmisiones acústicas: la actora construyó su vivienda a sabiendas de que colindante con su finca se hallaba próxima una fábrica de muebles y tenía la licencia urbanística. La vivienda, además, se construyó sobre un proyecto básico, sin que nunca se presentase un proyecto de ejecución y no está legalizada administrativa-

mente, no se ha emitido el certificado de fin de obra y se constata en el catastro que la vivienda se haya construida en suelo calificado como urbano sin construir:

> "Por ello, incluso aunque existan molestias generadas por la inmisión acústica, por debajo del límite tolerado, dichas molestias no deben ser indemnizadas porque dicha actuación no es antijurídica, pues la actora decidió libremente construir la casa colindante con la fábrica de muebles y ello les obliga a soportar las molestias derivadas de la actividad legítima y autorizada de la fábrica previamente instalada. *Diferente es la cuestión que el Ayuntamiento hubiese otorgado dos licencias urbanísticas aparentemente contradictorias, pero ello compete a la Jurisdicción contenciosa,* en la que ya ha tenido un largo peregrinaje la actora".

Con este último inciso, la sentencia enlaza con lo que mantuvo la STS 12 de enero de 2011 (RJ 2011, 305; vid. Informe del Observatorio 2012, p. 279) y que apunta a la idea de que no es razonable que un juez civil pueda imponer a las industrias instaladas en zonas industriales y que cumplen las exigencias legales de su actividad ni la responsabilidad por daños que sufren los vecinos que se instalan en zonas próximas ni tampoco la adopción de medidas correctoras. Si esos vecinos que sufren daños han construido sus viviendas en las zonas afectadas amparados por las correspondientes licencias será el planificador urbanístico quien, en tal caso, podrá incurrir en responsabilidad patrimonial derivada de la inadecuada planificación urbanística y en su actividad autorizativa.

4. EL MEDIO AMBIENTE Y EL HONOR EN LA JURISPRUDENCIA CIVIL

Las opiniones y la actitud ante la protección del medio ambiente se han convertido en un valor que afecta a la consideración de las personas por los demás, esto es, a su honor. Llama la atención en este sentido la existencia de pronunciamientos judiciales en los que las imputaciones de hechos u opiniones de terceros en materia medioambiental pueden llegar a considerarse atentatorias del derecho al honor.

Así, en primer lugar, en la STS, Sala de lo Civil, sección 1ª, sentencia núm. 127/2013 de 25 febrero (RJ 2013\2578) se considera que hay intromisión en el derecho al honor de un ecologista defensor de las energías renovables y contrario a las centrales nucleares, en el artículo periodístico de opinión que le atribuye una posición contraria a sus principios a partir de una información falsa y malintencionada de ser el autor de un informe de la Unión Europea sobre el establecimiento de medidas de incentivación de dichas centrales empleando un tono jocoso y sarcástico. Se entiende que el artículo, que contenía una información carente de veracidad y transmitía a los lectores la traición del demandante a sus convicciones e ideales en un asunto de interés general y social perjudica su reputación y trayectoria profesional y pública del demandante.

En el caso, el artículo titulado "Ecologistes defensant nuclears?", fue publicado en el diario Avui, propiedad de "Corporació Catalana de Comunicació, S.L.", a la que se condena solidariamente junto con el periodista autor del artículo, por aplicación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen, a indemnizar en doce mil euros. Esta cantidad, que coincide con

la solicitada por el demandante, se considera ajustada por los tribunales en todas las instancias, en atención a datos como la difusión del diario, en cuanto al promedio de tirada y de difusión de ejemplares, con el reconocimiento público del autor del art., y con la reputación del demandante en el mundo académico y en su acreditada actividad, pública y privada, en el campo de la ecología y en los movimientos contrarios a la energía nuclear y a las centrales nucleares.

En segundo lugar, la SAP Murcia (sección 5ª), sentencia núm. 324/2013, de 19 septiembre (AC 2013\1585) se ocupa de una demanda en la que se ejercita la acción de tutela el derecho al honor a la intimidad y la propia imagen basándose en un conjunto de noticias publicadas en el periódico Pinatar con información relativa a la empresa Asfaltos del Sureste S.A. (ASSA) y a los responsables de la misma. En el caso, además, se hizo un seguimiento minucioso de una denuncia penal por delito ecológico pero no se informó apenas del sobreseimiento.

El Tribunal desestima la demanda porque entiende que no hay intromisión al honor y que los artículos periodísticos se limitaban a informar y mantener en cierto modo una «campaña», no contra la empresa, sino en defensa del bien público, transmitiendo el malestar ciudadano por las molestias causadas por las emisiones de una fábrica. Se trata de reportajes en los que unos vecinos se quejan de los olores y ruidos de la fábrica, artículos que recogen la noticia de que exigen que se aplique la legalidad a la fábrica (utilizando términos como "irregularidades", "amiguismo"), se da cuenta de una auditoría en la que se informa de la existencia de "resultados alarmantes y problemas respiratorios" con referencia a la emisión de sustancias contaminantes con afección a la salud de las personas, omitiendo cualquier alusión a los informes del Seprona que niegan la existencia de niveles de contaminación superiores a los permitidos, o se alude a la existencia de "olores asfixiantes con riesgo de contraer enfermedades o agravar las que ya tiene", sin identificar los autores de dichas manifestaciones, se publica un artículo titulado "Aquí huele mal", donde se habla de "envenenar el aire"…

Con independencia del discutible acierto del fallo de esta sentencia, es significativo cómo los comportamientos medioambientales han pasado a formar parte de los valores positivos de las personas y de las empresas, de modo que su tratamiento e información puede ser considerada como un ataque al honor cuando no superen el test de ponderación entre la libertad de expresión e información sobre un tema de interés general como es el medio ambiente y el descrédito de las personas, en función de la veracidad de la información y de la proyección social o profesional de la persona afectada.

5. CONFLICTOS ENTRE LA PROPIEDAD PRIVADA Y LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE VALOR AMBIENTAL

a) Vías pecuarias: prevalencia de la propiedad privada consolidada antes de la clasificación.

La AP Granada ha continuado durante el año 2013 la línea jurisprudencial, de la que se daba cuenta en el Informe del Observatorio 2013 (p. 330), en el

sentido de entender que, puesto que para que la vía pecuaria sea jurídicamente considerada como de dominio público es necesaria la clasificación administrativa como tal, para resolver los conflictos con los propietarios privados debe valorarse si los actos de adquisición alegados se han producido antes o después de la clasificación administrativa de la vía pecuaria; además, si antes de la fecha de clasificación algún particular adquirió con todos los requisitos del art. 34 LH, esto es, si adquirió de quien en el Registro de la Propiedad constaba como titular y con facultades para transmitir a título oneroso, de buena fe, e inscribiendo a su nombre, en ese caso su adquisición es mantenida, a pesar de la clasificación posterior, gozando también de protección sus causahabientes posteriores (herederos, compradores, etc.).

Tras reiterar esta doctrina, la SAP, sección 4, 247/2013, de 5 de julio (Id Cendoj: 18087370042013100155), desestima el recurso de apelación de la Junta de Andalucía contra la sentencia que declaró que las fincas registrales de los actores no están dentro de la vía pecuaria como pretendía la Administración. En el caso concreto, la Audiencia Provincial emite la siguiente declaración:

> "Creemos que la valoración efectuada es plenamente correcta: Las periciales practicadas concluyen afirmando que las franjas de terreno que son el objeto de la reclamación, existentes a los márgenes naturales del llamado Camino de Tocón, han permanecido cultivadas por sus propietarios y prácticamente invariable desde el año 1946 hasta la actualidad (año 2008). Si en algún momento histórico este camino hubiera tenido un ancho considerablemente mayor al medido sobre las fotografías, la transformación o regeneración hasta su estado actual (y últimos 62 años) hubiera llevado años, o más bien décadas. según se observa en la imagen de vuelo de 1946, el camino, que está bien definido y delimitado en sus márgenes, no es susceptible de haber tenido mayor anchura en los años previos a la toma de la fotografía (folio 292), o cuando al folio 312, el perito Sr. Luis Enrique dice "... las huellas, vestigios, antigüedad en la data de los árboles que lo delimitan en sus márgenes (entre otras, hilada de olivos a ambos lados con más de 75 años), aspecto y otros signos externos de los márgenes y cultivos lindantes con el mismo, puede afirmarse que hace más de 75 años que dicho camino de paso ha transcurrido por el mismo sitio por donde transcurre actualmente y con una anchura igual, o muy aproximada a la actual, manteniendo los mismos márgenes". Ello unido a los títulos y certificaciones registrales aportados por los actores (algunos de 1903), resto de la documental y acta de manifestaciones (folio 200 y ss.), cuando señalan que la finca de los actores siempre ha lindado con el camino que su anchura siempre ha sido la de ahora y que la finca siempre ha sido poseída y cultivada por la Sra. Lidia, y antes de ella por su familia (declaraciones ratificadas en el acto del juicio), unido al Acta de Constitución de la Comisión de Clasificación de Vías Pecuarias de 18-5-67, en donde se reconoce que el camino "tiene una anchura real media de 12 metros aproximadamente". De lo que necesariamente se deduce que la finca linda por el camino, que ha tenido siempre la anchura dicha y que siempre ha sido poseída por los actores o sus causahabientes. Dado que el acto de clasificación se produjo en 20-2-68, es palmaria la procedencia de la pretensión".

b) Para los bienes demaniales de carácter "natural", la jurisprudencia reitera el carácter inalienable e imprescriptible y la imposibilidad de adquirir por usucapión.

Así, la SAP de Valencia (sección 11ª), Sentencia núm. 12/2013 de 16 enero (JUR 2013\172019), que desestima demanda declarativa de propiedad interpuesta por unos particulares frente a la Generalitat Valenciana en relación con fincas situadas en las riberas del río Palancia, integrantes de su cauce (art. 132 CE):

> "La parte apelante insiste y reitera en que los antecesores de los demandantes tuvieron titulación del terreno en cuestión incluso antes de la ley de Aguas de 1.866, pero tal circunstancia, intentada demostrar con los documentos nº37 a 57 (f. 234 a 1.058) en nada modifica la resolución a dictar: de un lado, por el carácter inalienable e imprescriptible del cauce o ribera del río Palancia y ya se ha dicho que el terreno en cuestión está dentro de la ribera del río; de otro, porque la mayor parte de las fincas referidas en tan antiguos títulos no tienen como linde Norte, como las fincas en cuestión, el del río Palancia, con lo que se ignora que ubicación real tenían; de otro porque no practicada prueba pericial agrónoma o topográfica que demuestre el tracto físico sucesivo de las fincas litigiosas de las referidas en tan ancestrales documentos, no puede afirmarse que las fincas actuales, tituladas a nombre de los demandantes sean resultado de las recogidas en dicha documentación; y finalmente, porque en alguna de esas escrituras, como en la de 29 de julio de 1.905 (documento nº 54) se habla de aumento de cabida de la finca "por acrecentamiento que ha experimentado con el transcurso de los años, como predio ribereño del río Palancia" como queriendo con ello justificarse que la ribera del río era apropiable, habiendo sido, en definitiva, esta circunstancia la causa del presente litigio, pues de una cabida de 4 hectáreas, 7 áreas y 22 centiáreas, equivalentes a 49 hanegadas, se pasó sin justificación razonable alguna o una cabida de 75 hanegadas 3 cuartones y 14 brazas, equivalentes a 6 hectáreas, 30 áreas y 7 centiáreas".

La acción declarativa de dominio no puede prosperar sobre bienes cedidos por el Estado mediante una concesión administrativa y las edificaciones construidas sobre ellas por los concesionarios –la accesión solo se reconoce en el Código civil al propietario que construye (arts. 358 y 359 CC), y el concesionario no lo es–; los concesionarios tampoco pueden adquirir por usucapión las fincas, por ser bienes de dominio público. Así lo declara la STS 717/2013, de 21 de noviembre (RJ 2013\7301) en un caso en el que el demandante solo es titular de una concesión y así consta también en el Registro de la Propiedad, por lo que tampoco podría invocar la protección del art. 34 de la Ley hipotecaria.

c) En el ámbito de las costas, por lo que se refiere a la reforma de la Ley 22/1988 de costas, realizada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, acerca de los *derechos de los titulares inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria* (nuevo art. 13 bis y modificación de la disp. transitoria 1ª de la Ley de costas) me remito al Informe 2013, pp. 334 y ss., en el que se analizaba la cuestión en relación con el proyecto de ley en ese momento en tramitación.

d) En la jurisprudencia se sigue reflejando *la complejidad que deriva de la dualidad de jurisdicciones competentes.*

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, sección1ª, de 18 de noviembre de 2013 (RJ 2013\7265) declara la incompetencia de la jurisdicción civil para pronunciarse sobre la procedencia de la concesión administrativa sobre la zona de terreno comprendido en la zona de dominio público deslindada administrativamente, lo que es competencia de la Administración del Estado y de la jurisdicción contencioso-administrativa. En la demanda, interpuesta por una promotora contra la Agencia Pública de Puertos de Andalucía y el Ministerio de Medio Ambiente se solicitaba declaración de propiedad privada de una finca y, en la porción de dicha finca que pueda ser declarada de dominio público marítimo-terrestre, tras la aprobación del deslinde en trámite, declaración de que está en la situación de obtener el derecho que concede la Disposición Transitoria Primera, apartado 2º, de la Ley 22/1988, de costas (legalización de usos existentes mediante la correspondiente concesión):

> "La sentencia de esta Sala núm. 683/2001 de 9 julio (RJ 2001, 5148), citada por la de 16 junio 2004 (RJ 2004, 3854), afirma que «la competencia de los órganos jurisdiccionales del orden civil viene limitada a las cuestiones referentes a la titularidad dominical, pública, o privada, de los terrenos comprendidos en el deslinde administrativo, en tanto que la concesión para la ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal es competencia de la Administración del Estado (art. 64 de la vigente Ley de costas y art. 129 de su Reglamento) y entre estas concesiones se comprenden las que tienen su apoyo legal en la Disposición Transitoria Primera, apartado 1, de la Ley de costas (...). En consecuencia, las cuestiones judiciales que se susciten con esa conversión del dominio privado reconocido en concesión administrativa habrán de dilucidarse ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo....».
>
> En igual sentido la sentencia núm. 306/2010, de 25 mayo (RJ 2010, 5033), en su fundamento de derecho undécimo, afirma que las cuestiones referidas al otorgamiento de la concesión que establece la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas no son de competencia de la jurisdicción civil, pues se trata de «un precepto de naturaleza administrativa cuya aplicación exige un pronunciamiento previo por parte de la Administración susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

Por otra parte, se mantiene la línea de la jurisdicción civil que, en las acciones ejercitadas por los particulares al amparo del art. 14 de la Ley 22/1988 de costas, comprueba la concurrencia de las características físicas de dominio público previstas en la ley:

– SAP de Islas Baleares (sección 3ª), Sentencia núm. 270/2013 de 3 julio (JUR 2013\257499), que desestima el recurso de la abogada del estado y confirma la sentencia de primera instancia que estimó la pretensión principal de la demanda contra el Estado español declarando que, en el caso, por no tener las características configuradoras de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, la finca de las demandantes es de dominio privado y es de su propiedad, de conformidad con cuanto resulta de los títulos de dominio esgrimidos como fundamento de tal pretensión; en el caso, se confirma la sentencia de condena al Estado y en particular al organismo correspondiente del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

> "a realizar, practicar, tramitar y aprobar una nueva delimitación del dominio público de acuerdo con lo solicitado en la pretensión principal de la demanda" y se estima

la acción de nulidad de la inscripción del deslinde practicado por la Administración y de cualquier inscripción obrante en el mismo relativa a las fincas registrales identificadas en la demanda, que declare la titularidad sobre las mismas del Estado".

– SAP de Pontevedra (sección 1ª), Sentencia núm. 153/2013 de 1 abril (JUR 2013\164806) declara que, como paso previo al análisis de si concurren o no las características físicas del dominio público los demandantes deben identificar el terreno cuya titularidad pretenden que se les reconozca. En el caso se rechaza la solicitud de declaración de propiedad de una Comunidad de Montes, que alegaba que el terreno deslindado no reunía los requisitos propios del dominio público marítimo terrestre.

"Teniendo en cuenta que la clasificación por el Jurado de un monte como monte vecinal en mano común se hace en función de su posesión inmemorial y aprovechamiento consuetudinario por un grupo de vecinos en régimen de comunidad y sin asignación de cuotas, esto es, con base en la constatación del estado posesorio inmemorial y continuado del monte, así como que, "en el caso concreto que nos ocupa, la Resolución clasificatoria del Jurado Provincial de fecha 23/2/1984 no fue recurrida por la Comunidad de Montes, de partida sorprende que el monte de litis "O Bao" o "Punta do Bao" o "Punta Vado", que se describe con una extensión de 4 hectáreas en la citada Resolución clasificatoria del Jurado Provincial de MVMC de Pontevedra, se venga ahora a presentar en este proceso con una superficie de 73240,81 metros cuadrados (incluso después de haberle sido expropiado terreno al monte para la construcción del vial de acceso a la Illa de Arousa y una zona de aparcamiento, del orden de 33408 metros cuadrados); discordancia superficial que no resulta disculpable con base en una anterior medición deficiente dada la enorme diferencia de cabida existente".

XIII

Jurisprudencia penal: delitos contra el medio ambiente 2009-2013

Carmen Alastuey Dobón

Sumario.– I. Introducción.–II. El delito de contaminación ambiental del artículo 325 y los tipos agravados de los artículos 326 y 338.–*1. Ruidos y vibraciones.–2. Vertidos.–3. Extracciones.–4. Depósitos.–5. Aterramientos.*–III. La prevaricación específica (art. 329).–IV. El delito de daños en un espacio natural protegido (art. 330).–V. El delito de contaminación ambiental por imprudencia grave (art. 331).–VI. El delito de contaminación ambiental en comisión por omisión.–VII. Algunas conclusiones.

* * *

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es analizar la Jurisprudencia más reciente de los delitos contra el medio ambiente en sentido estricto, concretamente, los tipificados en el Capítulo III del Título XVI del Libro II del Código penal ("De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente"). El análisis se limita a los asuntos sobre los que se ha pronunciado la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en los últimos cinco años, desde 2009 hasta 2013, ambos inclusive. La búsqueda de resoluciones se ha realizado mediante el repertorio Aranzadi Digital y ha arrojado un total de diecinueve sentencias.

En la inmensa mayoría de los casos resulta aplicado alguno de los tipos dolosos de contaminación ambiental del art. 325 CP, lo que no sorprende en modo alguno, pues se trata del precepto que contiene el núcleo esencial de la regulación que nos ocupa. El art. 325, entre otros preceptos, fue reformado mediante la LO 5/2010, de 22 de junio. Esta reforma, de la que di cuenta en su momento (véase OPAM 2011), consistió, por un lado, en suprimir el antiguo apartado segundo del art. 325, por lo que actualmente el precepto consta de un único apartado, que se corresponde con

el anterior apartado primero. Por otro lado, se incrementó la gravedad de la pena de prisión prevista junto con las penas de multa e inhabilitación especial para profesión u oficio: en la legislación derogada se establecía un marco penal de seis meses a cuatro años, mientras que el marco vigente es de dos a cinco años. Estas modificaciones hay que tenerlas presentes a la hora de abordar el estudio de las sentencias que aquí van a ser referenciadas, pues en todas ellas se enjuician hechos que acaecieron durante la vigencia de la versión del art. 325 anterior a la reforma de 2010, y esa versión es la que resulta aplicada en las resoluciones estudiadas, incluso en los casos en que la sentencia de instancia es posterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 2010, dado que la regulación derogada es ley más favorable al reo.

En otro orden de cosas, se da la circunstancia de que en gran parte de las sentencias analizadas se aplica o se discute sobre la aplicación de alguno de los tipos agravados que contiene el art. 326. La concurrencia de alguno de estos tipos agravados determina la aplicación de las penas superiores en grado a las previstas en el art. 325. Ello conlleva la superación del límite de cinco años de la pena privativa de libertad, lo que explica que el órgano competente en primera instancia para el conocimiento y fallo de la causa sea la Audiencia Provincial correspondiente (art. 14 LECr.). Como se verá, encontramos también un ejemplo de aplicación del tipo agravado del art. 338, común a todas las conductas descritas en el Título XVI del Libro II del Código penal.

De entre las sentencias analizadas, en unas pocas –concretamente en dos– se trata la posible aplicación del delito de prevaricación específica en materia medioambiental del art. 329. En una de ellas se aplica el art. 330. En otra, se analiza la posible concurrencia del tipo imprudente del art. 331 en relación con el delito del art. 325. Finalmente, encontramos un caso en el que son examinados los requisitos necesarios para imputar el delito del art. 325 en comisión por omisión.

II. EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL DEL ARTÍCULO 325 Y LOS TIPOS AGRAVADOS DE LOS ARTÍCULOS 326 Y 338

1. Ruidos y vibraciones

De entre todos los resultados de afectación a los elementos naturales agua, suelo y aire que se describen en el art. 325 CP, los casos de contaminación acústica son los más numerosos en las resoluciones analizadas. En estas sentencias, el tipo aplicado es el definido en el último inciso del art. 325. Como es conocido, este precepto consta de dos tipos penales. El primero castiga actos de contaminación dolosos que, además de vulnerar la normativa administrativa medioambiental, sean idóneos para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. En el segundo, ubicado en el último inciso del precepto, se agrava la pena de prisión –debe imponerse en su mitad superior– si el riesgo de grave perjuicio lo fuese para la salud de las personas. Se discute si este último constituye un segundo tipo básico, es decir, si el art. 325 recoge dos tipos alternativos, o si más bien se trata de un tipo agravado respecto del anterior. La

consecuencia más importante de optar por una u otra tesis es que si se defiende que estamos ante un tipo básico basta para su apreciación con que se manifieste un riesgo para la salud de las personas procedente de alguno de los resultados de contaminación descritos en el precepto. Si, por el contrario, se considera que su naturaleza es la propia de un tipo agravado, solo podrá aplicarse cuando concurran todos los elementos del tipo básico, incluido el riesgo de perjuicio al equilibrio de los sistemas naturales y, además, el riesgo para la salud de las personas. Como he defendido en otros lugares (por ejemplo, OPAM 2010), entiendo que ha de considerarse un tipo agravado, pues en caso contrario llegaríamos a la equivocada conclusión de calificar como delito contra el medio ambiente conductas que en nada afectan a los recursos naturales, sino solo a la salud de las personas.

Ahora bien, este esquema se quiebra en el caso de la contaminación acústica, pues esta únicamente puede afectar a la salud de las personas (o, en su caso, a especies animales), pero no causa menoscabo al equilibrio de los sistemas naturales. Por ello, he propuesto que los casos de contaminación acústica se tipifiquen de manera independiente (OPAM 2010), opinión que ha manifestado también el Tribunal Supremo en alguna sentencia, como señalaré *infra*. Pero dado que de *lege lata* la causación de ruidos se encuentra tipificada en el art. 325, el Tribunal Supremo y las audiencias provinciales aplican el segundo inciso del precepto en los casos de contaminación acústica aunque la conducta no muestre aptitud para perjudicar el equilibrio de los sistemas naturales, por lo que tienen que partir nuestros tribunales –al menos para estos supuestos– de que en el art. 325 se recogen dos modalidades típicas independientes. Veamos a continuación cuáles son los casos.

A) La STS 708/2009, de 16 de junio, confirma la SAP de Barcelona de 22 de julio de 2008 que condena por el delito contra el medio ambiente del último inciso del art. 325 con el tipo agravado de la letra b) del art. 326 –por desobediencia a las órdenes expresas de la autoridad municipal de suspensión de las actividades provocadoras del ruido–, al socio y gerente de un bar musical que funcionaba generando un nivel de decibelios superior al permitido, causando problemas de insomnio a varios vecinos. El acusado había sido sometido a un expediente sancionador por parte de la autoridad municipal, en virtud del cual se decretó el cese de la actividad y la adopción de medidas de insonorización, pero abrió el local estando vigente la orden de suspensión de actividades, lo que justifica la aplicación del tipo agravado. La Audiencia le absuelve de los delitos y faltas de lesiones y del delito y de las faltas de coacciones de los que había sido acusado, en el primer caso por falta de pruebas y, en el caso de las coacciones, por no concurrir los requisitos típicos.

Se le condena a una pena de prisión de cuatro años y un día, con la pena accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, multa de veinticuatro meses y un día y cuatro años de inhabilitación especial para el ejercicio de actividades relacionadas con espectáculos lúdico-musicales. Se impone, además, la consecuencia accesoria de clausura del local por cinco años.

En el F. J. 3.º, considera el TS suficientemente probados todos los elementos del tipo del segundo inciso del art. 325, particularmente el riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, lo que era puesto en duda por la representación del acusado. El TS basa su argumentación en el informe pericial obrante, que sirvió de "prueba de que dicho ruido podría producir trastornos de sueño importantes, dificultando la conciliación del sueño, su interrupción, anulando el efecto reparador al alterar su profundidad, pudiendo por otra parte provocar fatiga, depresión y reducción del rendimiento".

B) La STS 1307/2009, de 5 de noviembre, confirma íntegramente la SAP de Barcelona de 2 de enero de 2009, condenatoria por el delito del segundo inciso del art. 325, con el tipo agravado del art. 326 b), todo ello en concurso real con tres delitos de lesiones del art. 147.1. La condena recae sobre la propietaria de un bar con licencia que permitía ambientación musical incumpliendo los límites de inmisión sonora establecidos en la normativa municipal. La acusada desobedeció numerosos requerimientos de adaptación de la instalación a la normativa municipal, así como sucesivas órdenes de clausura. Además, se declara probado que como consecuencia de los ruidos tres personas sufrieron un trastorno depresivo-ansioso, precisando tratamiento médico-psiquiátrico.

Se le condena por el delito contra el medio ambiente a las penas de prisión de cuatro años y un día, con la accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, a cuatro años de inhabilitación especial para el ejercicio de actividades relacionadas con bar, espectáculo y lúdico-musicales y al pago de una multa de veinticinco meses. Además, por cada delito de lesiones se le impone una pena de seis meses de prisión con la misma pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

Entre los motivos del recurso de casación interpuesto por la defensa, se cuestiona que las ordenanzas municipales sean capaces de integrar el elemento normativo del tipo del art. 325, a saber, que la conducta ha de contravenir las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente. El TS, siguiendo una línea jurisprudencial ya consolidada (así, por ejemplo STS de 24 de febrero de 2003, con otras citas jurisprudenciales) razona que las ordenanzas municipales, aunque tengan vigencia territorial, son normas generales, en tanto en cuanto contienen mandatos o prohibiciones sin discriminación alguna por razón de las personas y, por eso, complementan el elemento normativo del tipo.

C) En los antecedentes de hecho de la STS 1112/2009, de 16 de noviembre, se explica que el acusado era propietario de un negocio que funcionaba como discoteca, pero solo tenía licencia para ejercer actividades propias de un establecimiento de restauración, por lo que no contaba con la autorización requerida. Las inspecciones del local realizadas a instancia de varios denunciantes, por los fuertes ruidos que provocaba, dieron oportunidad de comprobar que ejercía una actividad ilegal de discoteca, y con otros horarios a los autorizados. Se llevaron a cabo varias tomas de muestras so-

nométricas, constatándose niveles de decibelios superiores a los permitidos. Asimismo, se comprobó la grave afección sonora que las emisiones de ruido provocaban en el domicilio de los perjudicados. La autoridad administrativa ordenó el cese del local, pero este siguió funcionando tras esa orden, aunque no se llevaron a cabo mediciones durante ese periodo, por lo que se desconoce si las emisiones sonoras superaban el límite legal de ruido. Finalmente, se declara probado que el sometimiento reiterado y continuado durante siete meses de los perjudicados en sus domicilios y en horas nocturnas a los mencionados índices de inmisión sonora de ruido, generó un grave riesgo para la salud psíquica y física de esas personas, concretado en insomnio, dolores de cabeza y mal humor, aunque no se acreditó que requiriesen tratamiento médico.

La SAP de Barcelona de 18 de noviembre de 2008 absuelve al propietario del negocio de nueve delitos de lesiones por los que había acusado el Ministerio Fiscal, y le condena por el delito contra el medio ambiente del art. 325 con el tipo agravado del art. 326 a) por funcionamiento clandestino de la actividad. Por tanto, se le condena a cuatro años y un día de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, multa de veinticinco meses y cuatro años de inhabilitación especial para el ejercicio de actividades relacionadas con espectáculos lúdico-musicales.

A diferencia de lo que sucede en el caso examinado en el apartado A), aquí el Ministerio Fiscal formula recurso de casación. Alega, en primer lugar, infracción de ley por inaplicación del art. 326 b), dado que en los hechos probados consta que el acusado hizo caso omiso de la orden de cese de la actividad. El TS, en el F. J. 1.º, desestima este motivo, acogiendo la argumentación de la Audiencia, en el sentido de considerar que, aunque ciertamente no había cesado toda actividad, no pudo saberse si había dejado de ejecutarse la actividad contaminante dado que, por falta de determinaciones sonométricas, no pudo afirmarse que tras la orden de cese estuviera usándose como discoteca, que era lo irregular y lo que tendría que haber cesado en virtud del acto administrativo. Se trata de una argumentación acertada, que dota al tipo agravado de un fundamento material, vinculado con un mayor peligro para el medio ambiente.

Pero, en el F. J. 2.º, sí da la razón al Ministerio Fiscal cuando entiende que se le tendría que haber condenado por faltas de lesiones, pues consta en los hechos probados que los perjudicados sufrieron insomnio, dolores de cabeza y mal humor, aunque no necesitaron tratamiento. Este motivo de recurso es acogido y, por ello, el TS casa la sentencia y condena, además, por nueve faltas de lesiones.

En cambio, desestima el recurso de la representación del acusado. El motivo de mayor interés de este recurso es el que alega infracción de ley por aplicación indebida del art. 326 a), al entender que la actividad no funciona de manera clandestina. En el F. J. 2.º aclara el TS que el precepto ofrece una interpretación auténtica del concepto de clandestinidad: en el contexto de referencia, clandestino es lo que se realiza sin haber obtenido la autorización o la aprobación administrativa requerida para regular la utilización de las instalaciones de que se trate. En este caso, se cumple el requisito,

porque la actividad discurría bajo la apariencia de otra diversa de aquella para la que se había obtenido permiso. Está justificada así la aplicación del tipo agravado de la letra a) del art. 326.

D) En la STS 1317/2011, de 2 de diciembre, se enjuicia igualmente un caso de contaminación acústica, en esta ocasión por estacionar camiones frigoríficos en las proximidades de viviendas, superando ampliamente el nivel de riesgo permitido.

Los administradores de una empresa de manipulación de productos hortofrutícolas conocían, porque les fue notificado, que para poder obtener licencia de funcionamiento de la actividad debían cumplirse determinados requisitos, entre ellos, la no superación de determinados niveles de ruido. Unos vecinos solicitaron inspección con motivo de los ruidos y vibraciones de los camiones frigoríficos estacionados en el patio de la empresa de los acusados, poniéndose de manifiesto la superación de esos límites. Los acusados mantuvieron esa situación, pese a reiterados requerimientos y actuaciones de la autoridad administrativa para que la corrigieran. Finalmente, fue precintada la zona de estacionamiento de los camiones frigoríficos. Debido al ruido, una vecina sufrió un síndrome reactivo depresivo agravado por el insomnio no orgánico y el estrés que produce la falta de descanso, con episodios de ansiedad y tratamiento médico continuado por este motivo.

La SAP de Murcia de 21 de febrero de 2011 condena a los dos acusados por un delito contra el medio ambiente con el tipo agravado del 326 b) en concurso ideal con un delito de lesiones a la pena de cuatro años y un día de prisión y multa de veinticuatro meses y un día, por el primer delito y seis meses de prisión por el segundo.

La defensa de los acusados interpone recurso de casación argumentando que los medios de prueba utilizados son insuficientes para sustentar la condena por esos delitos, pero el TS desestima todos los motivos de casación, pues cree suficientemente demostrado que concurren todos los elementos del tipo objetivo del último inciso del art. 325. Además, respecto al tipo subjetivo, considera indudable la concurrencia de dolo en los autores de la infracción que, "conocedores de las graves molestias que su actividad empresarial causaba, contumazmente mantuvieron ésta en tales nocivas condiciones, a pesar de los reiterados requerimientos y actuaciones de la autoridad administrativa para que corrigieran dicha situación". Justifica igualmente la aplicación del tipo agravado del art. 326 b), y argumenta que la industria funcionaba sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones. Aquí incurre el TS en un error, pues el tipo agravado aplicado no es el relativo al funcionamiento clandestino de la actividad (letra a), sino a la desobediencia de las órdenes expresas de la administración de corrección o suspensión de actividades (letra b). Finalmente, también entiende que se da un trastorno psíquico de entidad suficiente para integrar el tipo doloso de las lesiones del art. 147.1, resultado lesivo vinculado causalmente con los elevados ruidos procedentes de la actividad empresarial. Fundamenta el dolo eventual de lesionar cuando afirma que los acusados eran

conocedores, cuando menos, de la eventualidad de la producción de esos resultados lesivos (F. J. 2.º).

El concurso con las lesiones se estima en este caso acertadamente ideal y no real, como en el caso analizado en la letra A), por lo que para determinar la pena procede aplicar la regla del art. 77 CP.

E) En los hechos probados referidos en la STS 838/2012, de 23 de octubre, se describe un supuesto de contaminación acústica procedente de un café cantante con desobediencia de las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades, dado que el sujeto no procedió adecuadamente a la insonorización de su local y consintió la realización de actividades en directo pese a la prohibición específica que pesaba. Se declara probado que, como consecuencia de la exposición a contaminación auditiva durante los fines de semana en un lapso de cinco años, dos personas sufrieron un trastorno psicológico caracterizado por fatiga crónica, insomnio y ansiedad, necesitando ambos tratamiento médico. La SAP de Huesca de 7 de noviembre de 2011 condena por el último inciso del art. 325 con el tipo agravado del 326 b), y se inclina por apreciar lesiones imprudentes, aunque estima que podría sostenerse la imputación a título de dolo eventual.

El Ministerio Fiscal no recurre la calificación anterior. Por tanto, el recurso de casación procede de la defensa, nuevamente con el argumento de que un tipo penal en blanco no puede ser completado con ordenanzas municipales. Además, considera la defensa que no se demostró la idoneidad de la conducta para poner en peligro el bien jurídico protegido, que no se daban los requisitos del tipo agravado del art. 326 b) y, finalmente, cuestiona la apreciación de los delitos de lesiones, toda vez que, en su opinión, algunos resultados psíquicos que puedan ser considerados consecuencia natural del ruido quedan integrados en el último inciso del art. 325.

El TS, en el F. J. 2.º, reitera el reconocimiento a las ordenanzas municipales del carácter de disposición de carácter general a los efectos de integrar el elemento normativo de los tipos del art. 325. Por otra parte, entiende que se ha comprobado la idoneidad de la conducta para poner en peligro el bien jurídico protegido. Al respecto, considera que "el tipo penal de referencia constituye, generalmente, un supuesto de peligro 'concreto' (o, al menos, 'hipotético'), en el que es necesaria la creación de una situación, debidamente probada, de riesgo suficientemente determinado para el equilibrio de los sistemas naturales o, en este caso, para la salud de las personas, y que por lo tanto no es necesaria la prueba de un efectivo perjuicio para la salud de las personas, que, de producirse, llevaría al concurso del delito contra el medio ambiente con otro más de lesiones". "La exposición a ruidos constantes, más allá de los límites permitidos socialmente, en cuanto están prohibidos legal o reglamentariamente, es una conducta idónea para originar el peligro grave para la salud de las personas contemplado en el tipo". Entiende que es de aplicación el último inciso del art. 325, pues "de los hechos probados resulta que la conducta del recurrente determinó la exposición de los perjudicados a unas inmisiones sonoras por encima de las permitidas reglamentariamente

durante un tiempo muy prolongado, quedando acreditada además la relación directa existente entre las mismas y las lesiones apreciadas en aquellos".

Del mismo modo, considera el TS que de los hechos probados se deduce la correcta aplicación del art. 326 b), pues se pone de relieve "la persistencia del recurrente en una conducta que (…) causaba molestias y probables perjuicios a unos ciudadanos al repercutir (…) en el ejercicio de sus derechos a la salud, física y psíquica, y al descanso, dentro de su propio domicilio, sin acudir en ningún momento durante ese largo periodo a la adopción de medidas que hicieran compatibles aquellos derechos con el que él tenía al desarrollo de su actividad empresarial". Entiende, además, que las lesiones estaban debidamente acreditadas por la prueba pericial médica practicada.

F) En cambio, en la STS 916/2012, de 28 de noviembre, se confirma la sentencia absolutoria de la AP de Jaén de 21 de febrero de 2012, pues de los hechos probados no se deduce que los ruidos provenientes del local de ocio tuviesen intensidad suficiente para atentar contra el bien jurídico, aunque superasen los límites señalados en la normativa administrativa. En el F. J. 1.º y en el 4.º argumenta el TS que falta el tercer elemento del tipo –riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas–, pues las mediciones sonoras se llevaron a cabo durante diez años, pero fueron aisladas, muy espaciadas en el tiempo y, además, eran meramente orientativas, al no estar calibrado legalmente el medidor. Además, tampoco se acreditó que las lesiones sufridas por los denunciantes fueran consecuencia de los hechos probados (F. J. 2.º).

En el F. J. 5.º se refiere a la posible responsabilidad penal de dos alcaldes imputados. Queda excluida la coautoría en comisión por omisión (aunque defendiese la acusación particular que ocupaban una posición de garantía respecto del bien jurídico) pues "mucho menos podrá atenderse a la conculcación del tipo por omisión, cuando el de acción no ha sido probado"; pero también se descarta la prevaricación medioambiental del art. 329, con el argumento de que "no hay base en los hechos probados de donde deducir ni la arbitrariedad de las decisiones que han tomado los acusados, ni siquiera su antijuridicidad, ni mucho menos el elemento subjetivo de donde se deduzca que procedieron a sabiendas" (véase *infra* III).

En el mismo F. J., advierte el Tribunal de que, por lo que respecta a la contaminación acústica, "sería conveniente que el legislador incluyese un tipo específico en esta materia, alejándolo de su ubicación actual como delito ecológico, esto es, contra los recursos naturales y el medio ambiente". No hace falta insistir en que esta afirmación es compartida aquí plenamente.

G) La STS 89/2013, de 11 de febrero, confirma la SAP de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria de 14 de octubre de 2011. La sentencia condenó por el último inciso del art. 325 a dos años de prisión, multa de ocho meses y un año de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión al dueño de un pub que superaba el nivel de ruido permitido "con consciente desprecio por la salud de las personas y con conocimiento de que su actividad podría estar causando perjuicios a los vecinos". Tras una denuncia y las correspondientes mediciones, el Ayuntamiento

dictó una resolución para que en el plazo de un mes adoptara medidas correctoras. La resolución fue incumplida y hubo otras denuncias que motivaron una resolución de paralización voluntaria de la actividad, que no tuvo lugar. Tras una denuncia de otro vecino, se resolvió el precinto de la actividad. Por la exposición continuada, periódica y prolongada en el tiempo al elevado nivel de ruido se detectaron problemas de insomnio, cefaleas, ansiedad y estrés en varios vecinos.

Sorprendentemente, no se condena por delito ni falta de lesiones, cuando de los hechos probados parecen deducirse al menos los requisitos objetivos y subjetivos de la falta dolosa de lesiones. La acusación particular interesó la condena por tres faltas de lesiones dolosas del art. 617.1, pero la Audiencia entendió que los médicos forenses no pudieron concretar en sus informes lesiones imputables a los ruidos.

El TS, en el F. J. 4.º, enumera los elementos del delito del art. 325: "en primer lugar, un requisito de naturaleza objetiva, una conducta, que por exigencias típicas descriptivas ha de consistir en la provocación o realización directa o indirecta, de alguna de las actividades aludidas en el precepto (emisiones, vertidos, extracciones o excavaciones, aterramientos, residuos, vibraciones, inyecciones o depósitos), realizadas sobre alguno de los elementos del medio físico también enumerados (atmósfera, suelo, subsuelo, o aguas terrestre, marítimas o subterráneas). En segundo lugar, un elemento normativo, la infracción de una norma extrapenal, igualmente exigido de manera explícita en forma de contravención de alguna de las leyes o disposiciones normativas reguladoras de aquel tipo de actividades. Y, en tercer lugar, un resultado que consiste en la creación de una situación de peligro grave para el bien jurídico protegido". Aquí debe precisarse que el tipo no exige, como dice el Tribunal en esta sentencia, que se produzca una "situación de peligro grave para el bien jurídico", lo que determinaría que fuese un elemento del tipo la producción de un resultado de peligro concreto, sino que requiere que los resultados de contaminación descritos "puedan perjudicar gravemente" el bien jurídico. Por tanto, estamos ante un delito de peligro abstracto-concreto o de aptitud para la producción de un daño, tal y como entienden la doctrina y jurisprudencia absolutamente mayoritarias (sobre ello, OPAM 2006).

En otro orden de cosas, estima el TS en el F. J. 5.º que la protección del medio ambiente constituye un bien jurídico autónomo, que se tutela penalmente por sí mismo y que el Código describe como "equilibrio de los sistemas naturales". Afirma que la protección jurídica del medio ambiente ha de hacerse combinando medidas administrativas con medidas penales. Cuando se trata de ruidos, que ponen en riesgo de grave perjuicio la salud de las personas, debe contemplarse además la afectación a otros bienes jurídicos y menciona, como ejemplos extraídos de sentencias del TC y del TEDH, la calidad de vida de los ciudadanos, el derecho al respeto a la vida privada y familiar y del domicilio. Sobre las especialidades de la contaminación acústica como objeto del delito del art. 325 se remite a la STS 1220/2003 (F. J. 6.º).

En el F. J. 8.º explica que en el caso se dan los tres elementos del tipo objetivo del art. 325 y, en el F. J. 9.º, argumenta la concurrencia de dolo, que identifica con

el "conocimiento del grave riesgo originado por la conducta", "que va desde la pura intencionalidad al dolo eventual".

También resulta de interés cómo argumenta el TS la no procedencia de aplicar la continuidad delictiva (art. 74 CP), así como de la agravación prevista en el art. 326 b) (F. J. 12.º). Por lo que respecta a la primera cuestión, considera el TS que "no se aprecia continuidad delictiva porque el delito requiere ya en sí una conducta prolongada en el tiempo, que lo diferencie así del mero ilícito administrativo (…). Pero ello no indica que existan varias acciones delictivas, sino una única que conlleva el deterioro de la salud física y psíquica de los denunciantes". "El tipo configura la conducta como un concepto global, por lo que las acciones plurales de contaminación, incluidas las acústicas, encajan en un único delito, pues lo normal es que sea una pluralidad de vertidos o de emisiones ruidosas, y no una infracción aislada, la que acumulativamente, causen el resultado de peligro exigido por el tipo, es decir que no sea una acción contaminante aislada, sino una pluralidad de vertidos o emisiones, lo que pueda causar grave riesgo para el equilibrio de los sistemas naturales o riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas".

Entiende el TS que tampoco concurre el tipo agravado del art. 326 b) por desobediencia, "ya que consta en las actuaciones que el acusado presentó varios escritos en los que alegaba que había realizado las obras necesarias para la insonorización adecuada del local; cuestión distinta es que éstas no resultaran adecuadas y se continuase emitiendo ruidos por encima de lo autorizado, con grave riesgo, por su intensidad y continuidad, para la salud física y psíquica de los vecinos afectados".

En definitiva, para el TS, la reiteración de las emisiones no configura una pluralidad delictiva, ni un delito continuado, ni alcanza a integrar el sustrato de un subtipo agravado, sino que constituye el fundamento de la apreciación de la gravedad del peligro, que es lo que distingue el tipo delictivo objeto de condena de la mera infracción administrativa.

H) La STS 410/2013, de 13 de mayo, confirma la SAP de Sevilla de 9 de marzo de 2012 que condena por el delito del art. 325 en la modalidad de contaminación acústica, con el tipo agravado del art. 326 b), al titular de un bar musical que incumplía la normativa municipal sobre emisiones de ruido, desoyendo requerimientos de la autoridad e incluso rompiendo precintos. El mantenimiento de esa situación durante un largo periodo de tiempo generó en varias personas intenso estrés, con el consiguiente riesgo de afectar gravemente a su salud general, si bien no resultó acreditado que demandaran por ello asistencia médica. Llama la atención que la Audiencia les condenase a penas de prisión e inhabilitación especial (cuatro años y un día por cada pena), pero no a la pena de multa, prevista igualmente de manera acumulativa como pena principal para el delito contra el medio ambiente.

El TS, en el F. J. 3.º, argumenta sobre la correcta aplicación al caso del delito del art. 325. A su modo de ver, los hechos que se declaran probados evidencian la trasgresión de disposiciones generales administrativas protectoras del medio ambiente, en este

caso por superar los mínimos de ruido establecidos, y recuerda en este sentido que la jurisprudencia atribuye a las ordenanzas municipales sobre el medio ambiente el carácter de disposiciones de carácter general, por lo que resulta perfectamente acreditada en el caso la presencia del elemento normativo del tipo objetivo. El TS afirma que se requiere también un grave perjuicio para el equilibrio de los sistemas naturales –si bien lo cierto es que el tipo solo requiere un riesgo de grave perjuicio, como ya he indicado– y a continuación señala que en el caso de la contaminación acústica hace falta acreditar –parece que adicionalmente– la afectación a otros bienes jurídicos, como la salud de las personas, integridad física y moral, su conducta social, así como su derecho a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que los ruidos impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad. Considera que el relato fáctico es expresivo de que se han alcanzado estos atentados a derechos esenciales de la intimidad y personalidad de los afectados e incluso su salud, a consecuencia de esa exposición continuada a unos niveles intensos de ruido.

Además, entiende que concurre también el requisito de gravedad necesario para que proceda la intervención del Derecho penal. Recuerda que la Sala entiende que "semánticamente grave es lo que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas, lo que implica un juicio de valor. Para encontrar el tipo medio de gravedad a que se refiere el art. 325 del CP habrá que acudir (…) a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas, incluida la calidad de vida por exigencia constitucional, como a las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen por tanto, en la gea, la fauna y la flora puestas en peligro". Para determinar la presencia del requisito de gravedad en casos de contaminación acústica debe atenderse a si existió una exposición continuada a unos niveles intensos de ruido, esto es, a la duración e intensidad del ruido.

I) Finalmente, el TS en sentencia 463/2013, de 16 de mayo, confirma la SAP de Valencia de 26 de octubre de 2011 que condena por el último inciso del art. 325 y dos delitos de lesiones del art. 147.1 a la pena de dos años de prisión –con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo–, multa de ocho meses e inhabilitación especial para el ejercicio de actividades relacionadas con los servicios de bar, espectáculos o lúdico-musicales (no dice por cuánto tiempo), por el primer delito, y a seis meses de prisión por los delitos de lesiones, con la misma accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo.

De acuerdo con la argumentación que ofrece el TS en el F. J. 1.º, queda acreditado el elemento normativo del tipo del art. 325 "al haberse tenido en cuenta una pluralidad de pruebas que evidenciaban que la intensidad del ruido procedente del establecimiento del que era titular el acusado superaba los límites establecidos en la Ley 7/2002, de 3 diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica". E igualmente quedó acreditada "la gravedad del riesgo producido con la contaminación acústica, que ha quedado materializado en las lesiones sufridas por los vecinos afectados". Tampoco ofrece dudas para el TS la presencia del tipo subjetivo, pues "el acusado (…) era plenamente consciente del grave peligro ge-

nerado por el exceso de ruido procedente de la explotación del Pub del que era titular, que trascendía a la salud de las personas, situación que había mantenido durante años siendo claramente insuficientes las medidas adoptadas para reducirlo".

2. Vertidos

A) La STS 722/2009, de 1 de julio, confirma la sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca de 9 de junio de 2008 absolutoria de los gestores de un vertedero municipal de residuos urbanos sólidos. Las razones de la absolución fueron que no estaba acreditada la causación de un grave perjuicio para el equilibrio de los sistemas naturales, ni se había constatado tampoco el elemento subjetivo del delito imputado.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el TS afirma en el F. J. 1.º de la sentencia que, de acuerdo con los informes periciales, "la situación de riesgo para las aguas subterráneas, propiciada por los vertederos, viene definida por cuatro elementos: la mayor o menor pluviometría; la mayor o menor permeabilidad del terreno; la mayor o menor altura de los vertederos en relación a los niveles de las aguas subterráneas; y la existencia o no de captaciones de aguas en el sentido del flujo natural de las mismas". Pues bien, por lo que respecta al vertedero de autos, estaba ubicado en una zona de baja pluviometría media anual, por lo que, "necesariamente, tenía que ser baja la producción de lixiviado, al hallarse íntimamente asociados ambos fenómenos". Además, los terrenos subyacentes, geológicamente, ofrecían una baja permeabilidad; la altura de cota que debía atravesar el lixiviado en vertical hasta alcanzar el acuífero era de 80 metros aproximadamente; y finalmente, no había constancia de la existencia de pozos que se nutran o capten aguas del acuífero concreto, en su flujo natural.

En cuanto a la falta del elemento subjetivo del tipo (dolo), argumenta el TS que en un primer momento la situación era de "imperceptibilidad del riesgo", mientras se pensaba que el sustrato del vertedero era impermeable y además el lixiviado no era visible. En cuanto los acusados tuvieron conocimiento de la posible existencia de un riesgo, reaccionaron inmediatamente, llevando a cabo la instalación de una serie de sistemas correctores que en esas fechas ni siquiera se exigían en la legislación de vertederos. Por tanto, concluye, que "no solo no hubo actuación dolosa de ninguna clase, sino que la actuación (…) fue de una diligencia ejemplar" (F. J. 3.º).

B) La STS 411/2012, de 18 de mayo, declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la SAP de Barcelona de 12 de marzo de 2011, en la que resulta condenado el titular de una empresa de fabricación de jabones que disponía de permisos para ejercer la industria, pero carecía de las preceptivas licencias administrativas de medio ambiente y autorizaciones para vertidos de aguas residuales. También carecía de sistemas de depuración y tratamiento de dichas aguas residuales industriales. En estas circunstancias, el acusado se deshacía de las aguas residuales generadas vertiéndolas a una arqueta o colector de aguas domésticas y sanitarias, donde iban a parar a un río, contaminando así el cauce del mismo y dañando de manera grave la vegetación y el ecosistema del río. La Audiencia le condena a dos años de prisión, con la accesoria

de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, multa de catorce meses e inhabilitación especial para el ejercicio de la industria por tiempo de un año y diez meses.

Entre otros motivos del recurso, la defensa alegó que las normas administrativas supuestamente infringidas, y cuya infracción servía para integrar el elemento normativo del tipo del art. 325, habían sido derogadas y no estaban en vigor en el momento del juicio. Pero el TS aclara (FF. JJ. 2.º y 3.º) que esas normas habían sido sustituidas por otras, aunque sea con otro *nomen iuris*, y la nueva regulación recoge las mismas previsiones, que resultaron contravenidas por el condenado. En este sentido, argumenta con razón el TS que es cierto que la Ley de Aguas de 1985, vigente hasta julio de 2001, había sido derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Aguas, pero "la Ley de Aguas de 1985 no forma parte del tipo descrito en el art. 325 del CP. Éste incorpora un elemento normativo, como tal exigido de una valoración en el momento de formular el juicio de tipicidad. Lo decisivo, al fin y al cabo, es que, con uno u otro enunciado, subsista la prohibición de verter sustancias contaminantes en los cauces de los ríos". En definitiva, lo que importa "es que el elemento normativo que acoge el art. 325 del CP sea integrado con la suficiente claridad como para evitar cualquier interpretación extensiva generadora de indefensión o que desborde los límites exigidos por el principio de legalidad".

C) Igualmente desestimatoria del recurso de casación es la STS 773/2012, de 18 de octubre, donde confirma la condena a un empresario por contaminar con aguas residuales el río Tordera. De acuerdo con el relato fáctico, la empresa, dedicada a la extracción y tratamiento de áridos, no poseía licencia de actividades clasificadas ni autorización administrativa para el vertido de sus aguas residuales a cauces públicos. Fueron incoados hasta seis expedientes administrativos, algunos de ellos sancionadores, durante un periodo de diez años, por vertidos contaminantes ilegales y sin autorización, con requerimientos de cese inmediato de los vertidos que no fueron atendidos por el acusado. El acusado vertió aguas residuales sin tratamiento previo corrector de sus procesos de lavado de materiales áridos, que contenían elevados porcentajes de sólidos en suspensión, al cauce público izquierdo del río. Como consecuencia de ello resultó gravemente contaminada una zona inmediata y próxima al punto de vertido. A lo largo del tiempo, se produjo una acumulación de fangos, al sedimentarse esos sólidos aportados por las aguas residuales de la planta de áridos, impidiendo afloramientos naturales de agua del acuífero subyacente y la permanencia del sistema de lagunas propio de una zona húmeda en forma difícilmente recuperable. Tampoco está presente en la zona la ornitofauna que sería propia, de manera que, en definitiva, se alteró la dinámica natural de la flora, y la fauna que esos afloramientos producirían, así como el ecosistema del entorno y sus valores naturales previos. La zona está declarada espacio natural protegido.

Con estos antecedentes de hecho, la SAP de Barcelona de 1 de septiembre de 2011 le condena por los delitos de los artículos 325, 326 a) y b), 338 y 330 a la pena de cinco

años, nueve meses y un día de prisión, treinta meses de multa y cuatro años, seis meses y un día de inhabilitación especial para el ejercicio de su profesión.

Aunque las relaciones entre el art. 330 y el 338 son problemáticas, considero acertada la decisión de la Audiencia de aplicar a este caso el art. 325 con el tipo agravado del art. 338, pues el vertido contaminante afecta a un espacio natural protegido. Pero, además, puesto que se ha llegado a dañar elementos que han servido para calificar el espacio natural protegido en cuestión, procede aplicar también el delito del art. 330. Se da en ese caso un concurso ideal de delitos. Ahora bien, la pena finalmente aplicada por la Audiencia no es la que corresponde al concurso de delitos indicado. En efecto, la pena impuesta es la correspondiente al art. 325 con los tipos agravados de los arts. 326 y 328, pero la Audiencia no impone, aparentemente por olvido, las penas previstas para el delito de daños en elementos que han servido para calificar un espacio natural protegido, tipificado en el art. 330. Este olvido no se subsana en casación, puesto que el Ministerio Fiscal no recurre.

En cambio, sí recurre la representación del acusado alegando, por un lado, que no era posible afirmar que los vertidos de la empresa fuesen la única causa de la disposición de sólidos en aquella parte del río, que no se había detectado un perjuicio grave del espacio protegido atribuible a los vertidos y que el acusado no era consciente de los vertidos ni los aceptó. El TS rechaza estos argumentos en el F. J. 3.º. En coherencia con los hechos probados, recuerda los resultados descritos de grave alteración del medio, y menciona el informe pericial que hacía hincapié en la diferencia estimable entre el estado del ecosistema de aguas abajo del vertido y el de aguas arriba, a la vez que despejaba cualquier duda acerca de la procedencia de las aguas residuales. Por lo que respecta al supuesto desconocimiento de la situación por parte del acusado, aduce el TS que "no parece que sean precisos conocimientos de especialista para tomar conciencia del alcance de una perturbación del medio físico como la de que aquí se habla". Además "la reiteración de inspecciones y la sistemática desatención a los requerimientos de cese de los vertidos (…) tendría que haber bastado para que aquél pudiera hacerse cargo de la significación antijurídica de su conducta".

En otro orden de cosas, alega el recurrente lo injustificado de la aplicación de los tipos agravados del art. 326, alegación que el TS rechaza, acertadamente, con apoyo en el relato de los hechos probados. Finalmente, considera el acusado excesiva la pena impuesta. Según el TS, se trata de "un juicio legítimo, pero aquí irrelevante, si es que, como resulta, el tribunal sentenciador se atuvo escrupulosamente a las exigencias legales en el tratamiento penológico de la conducta". Y tal es lo que resulta, por cierto, del examen del vigésimo séptimo de los fundamentos de la sentencia. En efecto, como allí se argumenta, la pena del tipo (en la redacción del art. 325 CP anterior a la última reforma) está comprendida entre seis meses y cuatro años. Su límite máximo se supera en un grado, por imperativo del art. 326 b) CP, lo que lleva la pena a una magnitud comprendida entre cuatro años y un día y cinco años y nueve meses, que es por lo que la Audiencia impuso la de cinco años, nueve meses y un día, la mínima posible, en vista de la ausencia de circunstancias, del carácter no tóxico del vertido y

de la falta de antecedentes. Y en cuanto a las de inhabilitación y de multa, el tribunal obró con idéntico rigor legal y la misma mesura". En realidad, las penas aplicadas por la Audiencia resultan no sólo de la aplicación del tipo agravado del art. 326, sino además, de la aplicación del tipo agravado del art. 338 (dado que la conducta afecta a un espacio natural protegido). Sumadas las dos agravaciones, puesto que cada una de ellas determina el cálculo de la pena superior en grado, y teniendo en cuenta además, respecto a la multa, las previsiones del art. 70.3 CP, resultan efectivamente las penas impuestas por la Audiencia. Sin embargo, como ya he señalado, se condenó también por el delito del art. 330, siendo así que la condena por este delito no se ha visto reflejada en la pena impuesta. Es decir, se condena de manera nominal, pero no se impone pena alguna por este delito.

D) Finalmente, en la sentencia 840/2013, de 11 de noviembre, el TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la SAP de 10 de septiembre de 2012. La SAP absuelve a dos consejeros del Cabildo Insular de la Palma, que gestionaban las instalaciones de un vertedero de residuos sólidos, de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (art. 325) y de prevaricación medioambiental (art. 329), y al representante legal y administrador de la empresa encargada del tratamiento de esos residuos del delito del art. 325.

El TS rechaza los argumentos del Ministerio Fiscal y asume los de la Audiencia. En este sentido, recuerda cuáles son los elementos necesarios para que concurra el tipo del art. 325 en la modalidad de vertidos: "a) la realización de un vertido a las aguas terrestres o a otro lugar de los previstos en la norma; b) que tal vertido contravenga las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente; c) que dicho vertido pueda perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales; d) que el agente obre con dolo directo o eventual". Pues bien, entiende que en "el caso enjuiciado, no ha quedado probado que se haya producido ni la aludida infracción de la norma extrapenal, ni el riesgo grave en los sistemas naturales". En primer lugar, señala que la mera vulneración de la norma extrapenal no conlleva necesariamente la sanción penal, sino que ha de darse una especial gravedad de la conducta, pues "únicamente las conductas más intolerables socialmente están sancionadas penalmente, al punto que la Constitución española encomienda a la jurisdicción penal la protección del medio ambiente, en el art. 45.3". Está de acuerdo el TS con la Audiencia en que en este caso ni siquiera existe una infracción de la norma extrapenal.

Además, tampoco se ha acreditado un peligro para el bien jurídico protegido. Sobre la naturaleza del peligro exigido en el tipo afirma el TS, y acierta, que el delito del art. 325 consta de un tipo de peligro hipotético, "a medio camino entre el peligro concreto y el peligro abstracto". "De acuerdo con ello, es preciso acreditar que la conducta de que se trate, en las condiciones en que se ejecuta, además de vulnerar las normas protectoras del medio ambiente, es idónea para originar un riesgo grave para el bien jurídico protegido". "El peligro equivale a la relevante posibilidad de que llegue a producirse un efecto temido. A tal efecto no puede perderse de vista que el Código Penal cifra la concreción del peligro en la intensidad de la incidencia conta-

minante. Es el índice de ésta, cuando sea susceptible de connotarse con el rasgo típico de gravedad, el que dará relevancia penal a la conducta". Nada de esto pudo probarse, según el TS: "no se trata tanto de que no se hubiera probado que hubo contaminación, ni siquiera indiciariamente, sino que en realidad lo que no se probó fue que esas posibles irregularidades en la gestión de residuos (escapes de vertidos, quemas) tengan la potencialidad para afectar gravemente a los sistemas naturales".

En definitiva, no pudo probarse que se contaminara, ni que tal contaminación, si la hubo, tuviera que ver con cualquier tipo de afectación al equilibrio medioambiental, ni que tuviera potencialidad como grave atentado a los sistemas naturales. No concurrió, por tanto, el delito del art. 325. Puesto que no se dio este delito, el TS estima que ya no tiene sentido entrar a valorar si concurrió la prevaricación medioambiental, pues este último delito está necesariamente conectado con el anterior (sobre ello, véase *infra* III).

3. Extracciones

A) En la STS 47/2011, de 1 de febrero, se resuelve un recurso de casación en relación con un supuesto de extracción de tierra y vertidos de materiales sueltos en una zona colindante con un barranco, llegando a afectar a su cauce en una superficie de unos 9.500 metros cuadrados.

El TS confirma la SAP de Santa Cruz de Tenerife de 18 de marzo de 2010, que condena por un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, con los tipos agravados del art. 326 letras a) y d), por funcionamiento clandestino de la actividad y obstaculización de la función inspectora de la Administración, y por otro delito de desobediencia grave a la autoridad.

Según el relato de los hechos probados, el acusado procedió a extraer tierra vegetal en zona colindante con un barranco llegando a afectar a su cauce, para a continuación realizar una actividad de vertido incontrolado e indiscriminado de materiales sueltos de diversa naturaleza sobre el hueco resultante de las extracciones, actividad que organizó como negocio, vertiendo o autorizando a terceros el vertido de todo tipo de materiales sin seleccionar, todos ellos capaces de producir lixiviados, sobre un suelo permeable, sin autorización ni licencia. Esta actividad ilegal provocó una afección muy significativa sobre el territorio y sobre los elementos naturales del entorno, fundamentalmente sobre el sistema de drenaje de los barrancos, pero también sobre la atmósfera, el paisaje y la vegetación. A ello se añade un alto riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y superficiales, acuíferos, emisiones de gases y fenómenos de autocombustión susceptibles de generar incendios. El acusado ejerció esta actividad pese a que se le ordenó la suspensión de la misma con apercibimientos de poder incurrir en un delito de desobediencia. La actividad del acusado nunca contó con ninguna clase de autorización administrativa. Además, en toda ocasión en que se intentó practicar la labor inspectora de la administración, el acusado puso todo tipo de impedimen-

tos, negándose a recibir las resoluciones dictadas en los expedientes administrativos incoados al efectos, impidiendo el acceso al lugar de los agentes.

La representación del acusado interpone recurso de casación. El motivo de mayor interés se refiere a una posible vulneración del principio *non bis in idem*, toda vez que, según el recurrente, sobre los hechos objeto de enjuiciamiento ya existió un expediente administrativo que concluyó en resolución firme. En el F. J. 1.º, el TS desestima el motivo por falta de coincidencia fáctica entre los supuestos de ambas sanciones, pues los hechos objeto de las actuaciones administrativas concluyen en 2002, mientras que la actividad constitutiva de infracción penal se extiende hasta 2006.

B) Por su parte, la STS 261/2011, de 14 de abril, confirma la sentencia absolutoria de la AP de Baleares de 1 junio de 2010. Los hechos probados pueden resumirse así: la empresa Hnos. Parrot SA obtuvo de la Delegación Provincial de Baleares del Ministerio de Industria y Energía autorización para explotar una cantera en una finca de su propiedad. Después solicitó licencia municipal de apertura y funcionamiento, pero sin haberla obtenido inició la explotación. El terreno de la cantera se encontraba en un área calificado por el Plan General de Ordenación Urbana como de suelo rústico forestal protegido. En el Plan Territorial de Ibiza y Formentera se catalogó el área como suelo rústico de uso extractivo. La Consellería de Medio Ambiente incluyó la cantera en el anexo de autorizadas, que contaban con informe favorable de la entidad y estaban pendientes de obtener licencia municipal, que fue concedida finalmente. La actividad autorizada fue la de cantera de áridos sin voladuras. En la explotación de la cantera se utilizaban explosivos que producían emisiones de polvo, vibraciones y ruidos que no superaban los niveles establecidos. Como consecuencia de los trabajos de extracción de áridos se produjo la desaparición de hábitats, fenómenos de erosión y alteración de la dinámica hidrológica superficial. Además, algunos vecinos sufrieron diversas molestias e incluso daños en sus casas. La actividad funcionó sin licencia desde 1980 hasta 2007, sin que se girasen visitas de inspección.

Ante el recurso del Ministerio Fiscal, el TS reconoce en el F. J. 1.º que de los hechos se deduce una ruptura del orden jurídico y de intolerable subordinación del interés común a los particulares intereses empresariales, favorecidas por las deficiencias en la legislación, la fragmentación de competencias y la evidente apatía de las administraciones. Ello explicaría que una actividad industrial capaz de producir una profunda alteración en el medio físico se haya mantenido viva, sin consecuencias jurídicas para sus responsables, y pasando desapercibida por las autoridades más próximas. Pero aun así sostiene que de los hechos probados no es posible deducir elementos para revertir la decisión absolutoria de la Audiencia. Entiende que no puede apreciarse una vulneración de normas medioambientales, inexistentes en el momento de la instalación de la cantera (deficiencias del marco legal en la época de arranque de los hechos). Falta, por tanto, el elemento normativo del tipo. Además, aunque este elemento hubiera concurrido, faltaba información sobre los efectos de la actividad, por lo que se desconocía su alcance. Faltaría, por tanto, también el tercer elemento del tipo objetivo.

4. Depósitos

La STS 373/2009, de 8 de abril, incorpora como hechos probados que el gerente de una empresa realizó un depósito de varias toneladas de conchas de mejillón en una parcela forestal, calificada de suelo rústico de protección forestal, sin haber obtenido comunicación expresa de autorización de la actividad por el órgano administrativo competente, y continuó con la actividad pese a tener conocimiento de que el Ayuntamiento había emitido una orden de paralización. Como consecuencia de ese depósito, se produjeron vertidos de lixiviados por la ladera de un monte, dañando la vegetación al paso de los citados vertidos, y produciéndose, además, la contaminación de un manantial que hasta entonces abastecía de agua las casas de una aldea. Este manantial se utilizaba para consumo humano y del ganado, por lo que se generó un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas.

La SAP de A Coruña de 14 de mayo de 2008 condenó únicamente por el tipo básico del primer inciso del art. 325 a las penas de un año de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, más la inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión u oficio durante el tiempo de un año. Se olvida la Audiencia de imponer la pena de multa prevista como principal para ese delito.

El TS no admite el recurso de la defensa, pero sí, en parte, el de la acusación particular. Esta denunciaba, en primer lugar, la indebida inaplicación del tipo agravado del último inciso del art. 325, pues, al producirse la contaminación de un manantial que abastecía a la aldea, existió un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas. En segundo lugar, consideraba igualmente indebidamente inaplicado el tipo agravado del art. 326 b) de desobediencia de las órdenes expresas de la autoridad administrativa. El TS estima el primer motivo, pues se deduce claramente de los hechos probados el riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas (F. J. 3.º), si bien descarta la aplicación del tipo agravado del art. 326 b), porque la empresa contaba con una autorización temporal para el depósito, acogiendo así en este punto la argumentación de la Audiencia (F. J. 4.º). Dicta, por tanto, segunda sentencia e impone la pena de dieciocho meses de prisión, manteniendo el resto de los pronunciamientos de la sentencia impugnada. Al respecto debe señalarse que, si desacertada fue la omisión de la Audiencia, al no imponer la pena de multa –error no subsanado en casación–, desacertado es también el cálculo de la pena realizado por el TS. El tipo agravado del último inciso del art. 325 determina la imposición de la pena de prisión del tipo básico en su mitad superior. Por tanto, la pena de la que había que partir para efectuar el cálculo de la mitad superior era la pena de prisión de seis meses a cuatro años –vigente con anterioridad a la reforma de 2010–. Pues bien, la mitad superior a esa pena es otra de dos años, dos meses y un día a cuatro años y no, como dice el TS en el F. J. 3.º, de dieciocho meses a treinta y seis meses. En consecuencia, la pena mínima que debió haberse impuesto es la de dos años, dos meses y un día de prisión.

5. Aterramientos

La STS 1169/2011, de 11 de noviembre, estima parcialmente el recurso de casación interpuesto contra la SAP de Sevilla de 2 de febrero de 2011 que condena por delito urbanístico (art. 319) y contra el medio ambiente (art. 325) en la modalidad de aterramientos.

De acuerdo con lo descrito en los hechos probados, el acusado, sin disponer de licencia de obras ni de los preceptivos informes ambientales, llevó a cabo trabajos de construcción invasivos en el cauce de un arroyo de dominio público que transcurría parcialmente por una finca de su propiedad. Las obras consistieron en la construcción sobre el cauce del arroyo de un paso para conducir las aguas con un puente de hormigón para el paso de vehículos, así como en movimientos de tierra para igualar el cauce del arroyo. El acusado desatendió los requerimientos expresos del Ayuntamiento para que suspendiera las obras, hasta que se constató que habían desaparecido unos 400 metros del cauce del arroyo, con destrucción de la vegetación y de cualquier elemento natural que en él hubiera, y hasta llegó a laborar la tierra apropiada tras aterrar el espacio del cauce.

Fundamentalmente, lo que se discute en el recurso de casación interpuesto es una cuestión de responsabilidad civil derivada del delito. La Audiencia había incluido en la cuantía de la misma el importe correspondiente a la demolición de una presa que el acusado había construido ilegalmente, pero la representación del recurrente alegó que el delito urbanístico que el sujeto cometió al construir esa presa había prescrito. El TS le da la razón en este punto (F. J. 1.º). El acusado, además de construir la presa, había realizado otras obras en los años siguientes. Estas otras obras motivaron la condena por delito urbanístico, pero no así la construcción de la presa, pues efectivamente desde su construcción habrían trascurrido los plazos de prescripción señalados en el art. 131. Por esa razón, concluye el TS que de la cuantía de la responsabilidad civil debe excluirse el importe de la demolición de la presa.

III. LA PREVARICACIÓN ESPECÍFICA (ART. 329)

En las sentencias analizadas hay dos casos en los que se acusó por el delito de prevaricación específica en materia medioambiental del art. 329 CP, pero las sentencias en primera instancia son absolutorias y, en ambos casos, los recursos de casación confirman los pronunciamientos de las audiencias provinciales. Se trata de dos resoluciones a las que ya me he referido anteriormente, pues en ellas se discutía también sobre la procedencia de condenar por el delito del art. 325.

En primer lugar, la STS 916/2012, de 28 de noviembre, declara no haber lugar al recurso de casación formulado contra la SAP de Jaén de 21 de febrero de 2012, absolutoria de los delitos descritos en los arts. 325 y 329 en un caso de contaminación acústica. La Audiencia consideró que la conducta de los dos alcaldes acusados no realizaba el tipo del art. 329. En cuanto al primero de los acusados, quedó acreditado que no lle-

gó a recibir ninguna de las quejas formuladas por el denunciante y que actuó siempre de acuerdo con las indicaciones de los técnicos. Se probó que no incoó expediente sancionador alguno porque desconocía que se hubiera producido incumplimiento de las medidas que se tenían que adoptar en el restaurante. Por lo que respecta al otro alcalde acusado, quedó demostrado que llevó a cabo una serie de actuaciones ante las quejas presentadas, por lo que no puede afirmarse que hubo pasividad o falta de intervención por su parte. En definitiva, las actuaciones de los alcaldes no pueden ser tachadas de "concesión de licencias manifiestamente ilegales", ni de que "hubieran silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general", ni puede decirse tampoco que actuasen "a sabiendas".

Esta misma argumentación, que me parece correcta, basada en la ausencia de los elementos objetivos y subjetivo del tipo del delito de prevaricación específica, es la asumida por el TS.

En segundo lugar, la STS 840/2013, de 11 de noviembre, confirma también la sentencia absolutoria de la AP de Santa Cruz de Tenerife de 10 de septiembre de 2012 en un caso de vertidos durante el proceso de gestión de residuos. Como vimos, el TS considera acertada la absolución de los dos consejeros por el delito del art. 329 con el único argumento de que no se acreditó la realización del delito del art. 325, con lo que ni siquiera analiza el motivo de casación por indebida inaplicación del art. 329. En palabras textuales: "rechazado el primer motivo, no puede entrarse a estudiar el segundo, relativo a la prevaricación medioambiental, al estar conectado necesariamente con el anterior". La Audiencia, por su parte, había seguido en esencia la misma línea argumentativa, aunque con un desarrollo mayor. De acuerdo con esta argumentación, procede absolver a los acusados por la imposibilidad de acreditar la concurrencia de los elementos constitutivos del tipo penal. Y esto es así, según la Audiencia, "porque no se ha acreditado fehacientemente el elemento fundamental del tipo básico del art. 325 CP (…), el grave daño ecológico a partir de las actuaciones que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales". A continuación cita textualmente la STS de 25 de septiembre de 2003 que fundamentó la condena por el delito del art. 329 afirmando que "a consecuencia de esta decisión prevaricadora, se da vía libre para la realización de las conductas típicas que inciden, de manera directa y con carácter autónomo, sobre otro bien jurídico protegido como es el medio ambiente. Desde este punto de vista, podemos aislar dos modalidades delictivas distintas, lo que descartaría los problemas y cuestiones derivadas de los conflictos de normas que confluyen sobre una determinada conducta. En términos sencillos, podemos afirmar que se ha prevaricado y además se ha ocasionado un daño al medio ambiente que, de otra manera, no se hubiera producido". Según la Audiencia, puesto que en el caso no se ha acreditado la actividad contaminante, "no se podrá hablar de que la actitud de los acusados haya sido la de infringir normas para favorecer una actividad contaminante".

Sin embargo, una cosa es que el delito del art. 329 sea pluriofensivo y otra distinta que la realización del tipo dependa de que concurran los elementos del delito del art. 325. La prevaricación específica se distingue de la genérica (art. 404), sobre todo, en

que la primera se orienta a la protección de dos bienes jurídicos: en primer lugar, la legalidad en el ejercicio de la función administrativa –al igual que la prevaricación genérica–; y, en segundo lugar, el medio ambiente, pues estamos ante un delito de peligro abstracto para el equilibrio de los sistemas naturales, que adelanta la protección penal a una fase anterior a la descrita en el art. 325. Al carácter pluriofensivo del delito se refiere el TS en su sentencia de 25 de septiembre de 2003. Pero de esta afirmación no se deduce necesariamente que la realización del tipo del art. 329 dependa de que se den los elementos del delito del art. 325, de manera que no quepa apreciar el primero sin el segundo. A mi modo de ver, el delito del art. 329 puede concurrir con independencia del delito de contaminación ambiental, pues el funcionario puede emitir un informe o conceder una licencia ilegal que autorice el funcionamiento de actividades contaminantes sin que luego el particular llegue a incurrir en el delito del art. 325. Y, por lo que respecta a las modalidades omisivas del art. 329, puede aplicarse el precepto también cuando la actividad contaminante que el funcionario no inspecciona incurra en irregularidades que no sean todavía constitutivas de ilícito penal o, en el caso de silenciar ilegalidades detectadas, puede tratarse de ilegalidades que no constituyan una conducta típica contra el medio ambiente.

En definitiva, entiendo que la absolución tiene que venir dada por la ausencia de los elementos del tipo del art. 329, pero entre estos elementos no se encuentra la concurrencia de los elementos típicos del art. 325.

IV. EL DELITO DE DAÑOS EN UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO (ART. 330)

Como ya vimos, en la STS 773/2012, de 18 de octubre, se confirma la sentencia dictada en primera instancia, condenatoria por el delito del art. 330, junto con el delito de contaminación ambiental con el tipo agravado del art. 338. La condena por el delito del art. 330 me parece acertada pues, efectivamente, la contaminación no solo había afectado a un espacio natural protegido, sino que también se habían producido daños a la flora y la fauna que habían servido para calificar ese área como espacio natural protegido. Dado que la condena por ese delito no es objeto del recurso de casación, el TS no analiza los requisitos del delito. Por lo demás, me remito al comentario de la sentencia realizado *supra* (II).

V. EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL POR IMPRUDENCIA GRAVE (ART. 331)

La STS 79/2013, de 8 de febrero, anula la SAP de A Coruña de 20 de marzo de 2012, que había condenado por el delito de contaminación ambiental por imprudencia grave (art. 331, en relación con el art. 325) a un alcalde que había autorizado la ejecución de obras de relleno y encauzamiento de un río que invadieron terreno perteneciente a un humedal protegido. El ayuntamiento había aprobado un proyecto

redactado por un ingeniero que fue designado como responsable de la vigilancia y ejecución de la obra. El contratista recibió el mandato de dejar sin rellenar una franja de terreno de 5 metros a ambos lados del lecho del río, pues este espacio, por su singular protección, no podía verse afectado por labor alguna. Sin embargo, se constató que la superficie total rellenada afectaba a gran parte de la zona protegida y que, en esa zona, se habían talado árboles en cuantía muy superior a la autorizada. Todo ello supuso la merma de una de las cuarenta y cinco hectáreas del humedal, con detrimento de las especies animales allí radicadas, desapareciendo totalmente el arbolado y la flora que había sobre el terreno rellenado de tierra.

En el F. J. 2.º explica el TS las razones por la que no existe imprudencia por parte del Alcalde. En primer lugar, explica cuáles son los elementos de los tipos imprudentes: "a) la producción de un resultado que sea la parte objetiva de un tipo doloso; b) la infracción de una norma de cuidado cuyo aspecto interno es el deber de advertir el peligro y cuyo aspecto externo es el deber de comportarse conforme a las normas de cuidado previamente advertido; y c) que se haya querido la misma conducta descuidada, con conocimiento del peligro, o sin él, pero no el hecho resultante de tal conducta". A continuación, se remite a la STS 1089/2009: "el delito imprudente aparece estructuralmente configurado, de una parte, por la infracción de un deber de cuidado interno (deber subjetivo de cuidado o deber de previsión), que obliga a advertir la presencia de un peligro cognoscible y el índice de su gravedad; y, de otra, por la vulneración de un deber de cuidado externo (deber objetivo de cuidado), que obliga a comportarse externamente de forma que no se generen riesgos no permitidos, o, en su caso, a actuar de modo que se controlen o neutralicen los riesgos no permitidos creados por terceras personas o por factores ajenos al autor, siempre que el deber de garante de éste le obligue a controlar o neutralizar el riesgo ilícito que se ha desencadenado. A estos requisitos ha de sumarse, en los comportamientos activos, el nexo causal entre la acción imprudente y el resultado (vínculo naturalístico u ontológico), y la imputación objetiva del resultado a la conducta imprudente, de forma que el riesgo no permitido generado por ésta sea el que se materialice en el resultado (vínculo normativo o axiológico). Y en los comportamientos omisivos habrá de operarse con el criterio hipotético de imputación centrado en dilucidar si la conducta omitida habría evitado, con una probabilidad rayana en la certeza, la lesión o el menoscabo del bien jurídico que tutela la norma penal". Todas estas consideraciones sobre la diferencia entre los elementos del tipo del delito imprudente de acción y del delito imprudente de omisión que realiza el TS se deben a que en el caso lo que se discute es la posible imputación al Alcalde de un delito de contaminación ambiental imprudente en comisión por omisión.

En cuanto a la distinción entre la imprudencia grave y la que no lo es, apunta que "la gravedad de la imprudencia se determina, desde una perspectiva objetiva o externa, con arreglo a la magnitud de la infracción del deber objetivo de cuidado o de diligencia en que incurre el autor, magnitud que se encuentra directamente vinculada al grado de riesgo no permitido generado por la conducta activa del imputado con respecto

al bien que tutela la norma penal, o, en su caso, al grado de riesgo no controlado cuando tiene el deber de neutralizar los riesgos que afecten al bien jurídico debido a la conducta de terceras personas o a circunstancias meramente casuales. El nivel de permisión de riesgo se encuentra determinado, a su vez, por el grado de utilidad social de la conducta desarrollada por el autor (a mayor utilidad social mayores niveles de permisión de riesgo). Por último, ha de computarse también la importancia o el valor del bien jurídico amenazado por la conducta imprudente: cuanto mayor valor tenga el bien jurídico amenazado menor será el nivel de riesgo permitido y mayores las exigencias del deber de cuidado. De otra parte, y desde una perspectiva subjetiva o interna (relativa al deber subjetivo de cuidado), la gravedad de la imprudencia se dilucidará por el grado de previsibilidad o de cognoscibilidad de la situación de riesgo, atendiendo para ello a las circunstancias del caso concreto. De forma que cuanto mayor sea la previsibilidad o cognoscibilidad del peligro, mayor será el nivel de exigencia del deber subjetivo de cuidado y más grave resultará su vulneración".

Por lo que respecta al caso "es claro que existía la posibilidad de que las obras afectaran negativamente al terreno colindante, el cual, según entiende la Audiencia Provincial, era un terreno protegido. También lo es que el recurrente, como Alcalde, asumía, como garante, unas responsabilidades entre las que se encontraba el control del riesgo creado por actividades acordadas por la entidad municipal que presidía. La adecuada valoración del riesgo creado por la actividad de la fuente de peligro que operaba bajo su control, debería, pues, ir acompañada de la adopción de las correspondientes medidas, mínimamente exigibles, para contrarrestar el mismo".

A partir de aquí, argumenta el TS que el acusado sí adoptó medidas adecuadas de precaución dirigidas a controlar el riesgo. En primer lugar, porque, cuando se encomendó la obra al contratista, se precisó "que debía dejar sin rellenar una franja de cinco metros a cada lado del lecho del río y otra en el límite del Plan Especial de Las Brañas, con lo cual, no solo se advertía al contratista de la existencia de límites físicos a la ejecución de las obras encomendadas, sino que, además, se trataba de límites precisos y sencillos, y por lo tanto, en principio, de fácil entendimiento para cualquiera". Y, en segundo lugar, porque antes de empezar las obras "se elaboró un proyecto que fue aprobado debidamente, en el que no solo se definía el terreno a rellenar sino que, además, se procedía a la designación de una persona, el ingeniero que lo redactaba, como responsable de la vigilancia y ejecución del contrato y como representante de la Administración frente al contratista".

Indica la sentencia que del caso no se deduce ningún elemento fáctico que pusiera de relieve otros riesgos que no pudieran ser razonablemente controlados por las medidas acordadas. Tampoco había indicios de que *ex ante* "fuera previsible un error o una conducta por parte del contratista que pudiera ser descuidada o desatenta a las indicaciones recibidas, ni tampoco que su capacidad profesional, que no ha sido puesta en duda, le condujera a un entendimiento deficiente de las instrucciones recibidas. Tampoco lo hay de una posible conducta errónea o inadecuada por parte de la perso-

na que elabora el proyecto (…), designada además como responsable de la vigilancia y ejecución de aquel, en el que se definía el terreno a rellenar".

"Desde un análisis *ex post*, tampoco puede afirmarse la existencia de un riesgo que no pudiera ser controlado a través de las medidas acordadas, pues el resultado de la conducta equivocada del contratista solamente afectó a 1.000 metros cuadrados del humedal, de una superficie total de 456.000".

En definitiva, concluye el TS que el recurrente "no ignoró la existencia de riesgos de afectación del terreno protegido por la ejecución de las obras acordadas, y con la finalidad de proceder a su debido control, acordó medidas de protección del mismo, procediendo a encargar y aprobar un proyecto de ejecución, cuya calidad y claridad no ha sido cuestionada, a nombrar a quien lo redactó, cuya competencia tampoco se ha discutido, como responsable de vigilar la ejecución del proyecto, adjudicando su ejecución a un profesional, cuya capacidad como tal tampoco ha sido puesta en duda, e imponiendo límites claros al contratista respecto a los aspectos relevantes a los efectos de la protección del terreno colindante, por todo lo cual no puede afirmarse a los efectos de la existencia y calificación de la imprudencia que el recurrente hubiera omitido las precauciones necesarias, ni desde luego las más elementales exigibles a cualquiera que se encontrara en su situación en las circunstancias dadas".

No es momento ahora de detenerse en aspectos relacionados con la dogmática de los delitos imprudentes de acción y de omisión. En realidad, la argumentación del TS se resume en la idea de que el Alcalde actuó diligentemente, teniendo en cuenta los hechos probados, con lo que falta el elemento esencial de los tipos imprudentes: la inobservancia del cuidado objetivamente debido.

VI. EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL EN COMISIÓN POR OMISIÓN

La STS 600/2009, de 5 de julio, absuelve del delito contra el medio ambiente en comisión por omisión al gerente y al jefe de planta de una empresa encargada de la explotación de una estación depuradora de residuos de procedencia urbana, y al Alcalde de la localidad, condenados por la AP Barcelona en sentencia de 5 de junio de 2009.

Los vertidos que contaminaron un torrente público procedían de una estación depuradora de aguas residuales urbanas que no tenía capacidad para depurar aguas residuales industriales. En el mismo término municipal existía un polígono industrial cuyos vertidos debían ser tratados por una depuradora propia antes de verterse al mismo torrente. Sin embargo, existía una conexión de las aguas residuales industriales al sistema de alcantarillado, lo que suponía que, junto a las aguas residuales urbanas, llegasen a la estación depuradora aguas residuales procedentes del polígono que no se podían depurar, representando estas últimas un 80% del caudal total. Estas aguas se vertían sin depuración alguna al caudal del torrente. De acuerdo con los hechos probados, el Alcalde no llevó a cabo actuación alguna tendente a poner fin a la situa-

ción. Tampoco los encargados de la gestión y explotación de la depuradora adoptaron medidas concretas tendentes a evitarla.

Los tres fueron condenados por sendos delitos contra el medio ambiente en comisión por omisión. El TS los absuelve con argumentos distintos. En el caso del Alcalde (F. J. 2.º), se trata de una cuestión procesal que tiene que ver con el principio acusatorio, en virtud del cual, como es sabido, debe existir una correlación entre la acusación y la sentencia, "de forma tal que la defensa del imputado tenga oportunidad de alegar, proponer prueba y participar en su práctica y en los debates, habiendo conocido con antelación suficiente aquello de que se le acusa, y sin que la sentencia de modo sorpresivo pueda condenar por algo de lo que antes no se acusó y respecto de lo cual consiguientemente no pudo articularse la estrategia exigida por la ley en garantía de la posición procesal del imputado. La acusación ha de ser precisa y clara respecto del hecho y del delito por el que se formula y la sentencia ha de ser congruente con tal acusación sin introducir ningún elemento nuevo del que no hubiera existido antes posibilidad de defenderse". Esta correlación no se dio en el caso, pues el Alcalde había sido acusado por una acción (conectar las aguas residuales del polígono industrial a la estación depuradora), mientras que la condena se funda en una omisión (no haber puesto fin a la situación de los vertidos contaminantes). Por todo ello, el TS estima el motivo 2.º del recurso de la defensa, al considerar que se ha vulnerado el principio acusatorio, lo que ha producido indefensión.

En el caso de los otros dos acusados, se alega infracción del art. 11 del CP. De acuerdo con dicho precepto, "Los delitos o faltas que consistan en la producción de un resultado sólo se entenderán cometidos por omisión cuando la no evitación del mismo, al infringir un especial deber jurídico del autor, equivalga, según el sentido del texto de la ley, a su causación. A tal efecto se equiparará la omisión a la acción:

a) Cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar. b) Cuando el omitente haya creado una ocasión de riesgo para el bien jurídicamente protegido, mediante una acción u omisión precedente".

El TS considera que este precepto no debió ser aplicado por la Audiencia, pues no concurren los elementos objetivos que el texto requiere.

Según la interpretación del TS, los elementos objetivos que integran este precepto son los siguientes:

"1.º. Ha de existir un delito o falta de los que consisten en la producción de un resultado. Son delitos de resultado aquellos que producen un efecto diferenciado de la acción en el espacio y en el tiempo, a diferencia de los llamados delitos de mera actividad. Aquellas infracciones pueden ser de resultado de lesión y de resultado de peligro concreto, como es el caso de los comprendidos en el art. 325 CP aquí aplicado, en el cual se prevé como uno de sus requisitos el que los actos contrarios al medio ambiente 'puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales'". Con estos argumentos, considera el TS que concurre en el

caso el primer requisito. A mi modo de ver, el TS acierta cuando afirma que el delito de contaminación ambiental es un delito de resultado, pero no por las razones que el Tribunal refiere. El tipo del art. 325 describe acciones que producen resultados de contaminación sobre determinados elementos naturales y, por eso, puede decirse con propiedad que estamos ante un delito de resultado material. Sin embargo, los resultados descritos son valorativamente neutros, en la medida en que no dan lugar a la lesión o el peligro concreto de ningún bien jurídico. En efecto, la doctrina absolutamente mayoritaria y también el propio TS en la mayoría de sus sentencias consideran que estamos ante un delito de peligro hipotético o abstracto-concreto, también denominados delitos de aptitud para la producción de un daño. En estos delitos se requiere la realización de una conducta que muestre aptitud para lesionar un bien jurídico, pero no hace falta constatar ni la lesión ni la puesta en peligro concreto de ese bien jurídico. Aplicada esta estructura al tipo que nos ocupa, para que se de el tipo hace falta que se produzca un vertido, emisión, etc. (resultado material) apto para causar un daño grave al equilibrio de los sistemas naturales.

Pero aunque este primer requisito concurra, faltan, según el TS, el resto de los necesarios. Veamos cuáles son estos:

"2.º. Que, por la forma concreta de producción del delito o falta, pueda asegurarse que ese resultado no se habría ocasionado de haberse producido la acción esperada, la acción que se omitió". Según el Tribunal, este requisito faltó en el caso examinado, pues los acusados no "tenían capacidad para hacer algo que pudiera haber impedido la continuidad de la contaminación del torrente". "Hicieron lo que pudieron (…) como gerente y jefe de planta respectivamente: poner en conocimiento de la entidad titular de la estación depuradora (…) en repetidas ocasiones las deficiencias de esta, en cuanto que, por la cantidad de agua residual que entraba (muy superior a la prevista en el contrato) y por la clase de impurezas que esta contenía (procedencia industrial en un 80%), no era posible con las instalaciones y materiales con que contaba (la estación depuradora) realizar una depuración adecuada". La opción de cerrar la estación "habría sido aún más perjudicial, porque el agua sucia habría quedado en algún lugar y su almacenamiento habría en definitiva ocasionado la llegada al torrente (…) por algún camino imprevisto, pero habiendo causado antes otros deterioros más graves". Así las cosas, indica el TS que la "solución adecuada tendría que haber sido la de cerrar las fuentes que originaban esas impurezas", lo que no podían hacer los acusados, teniendo en cuenta que esas fuentes se hallaban en las aproximadamente cincuenta empresas que se encontraban abiertas en el polígono industrial.

"3.º. Que la no actuación constituya la infracción de un especial deber jurídico por parte de quien omitió. Es el requisito que la doctrina conoce con el nombre de posición de garante que, según este art. 11 puede concurrir: a) cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar, o b) cuando el omitente haya creado una ocasión de riesgo para el bien jurídicamente protegido mediante una acción u omisión precedente".

Considera el TS que en el caso concurría posición de garante en los acusados, "pero limitada a los residuos de procedencia urbana, no a los que llegaban de las industrias del polígono que (…) eran el 80% del caudal que recibía la estación. Por tanto, tal posición de garante no existía respecto de esa mayor parte de los vertidos, la parte que en definitiva era la que ocasionaba la contaminación".

Esta argumentación del TS me parece acertada. Efectivamente, las dos personas poseían competencia sobre los aspectos medioambientales de la empresa, pero su competencia solo alcanzaba la gestión de aspectos medioambientales concretos, en este caso, la gestión de residuos urbanos, por lo que únicamente podían incurrir en responsabilidad en comisión por omisión por la contaminación relacionada con dichos aspectos. En definitiva, su posición de garante estaba limitada a los residuos de procedencia urbana.

4.º. "Que la producción de delito a virtud de esa omisión (sic) 'equivalga, según el sentido del texto de la ley, a su causación'".

"En el caso presente (…) podría decirse que la acción esperada tendría que haber sido una mayor insistencia en las comunicaciones (…) para denunciar lo que estaba sucediendo; pero en todo caso tal comportamiento omisivo (esa no insistencia) en modo alguno puede considerarse equivalente a la acción de provocar o realizar directa o indirectamente esos vertidos al torrente público, que es la acción típica prevista en el referido art. 325 aplicado en la sentencia recurrida para condenar", por lo que faltó también este requisito.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

De las sentencias analizadas pueden extraerse las siguientes conclusiones sobre la interpretación jurisprudencial de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente:

1. En los casos de contaminación acústica que, como hemos visto, son la mayoría, se plantean diferentes cuestiones específicas:

   a. La primera de ellas se vincula con la discutible ubicación de estos supuestos junto con el resto de los casos de contaminación, teniendo en cuenta que presentan características diferentes. En la contaminación acústica no se plantea el posible riesgo que de ella se derive para el equilibrio de los sistemas naturales, sino que ha de identificarse un riesgo para la salud de las personas, por lo que las condenas por contaminación acústica se sustancian a través de la aplicación del segundo inciso del art. 325, que prevé una pena prisión superior a la establecida para el resto de los supuestos de contaminación.

   b. Derivado de lo anterior, en la identificación del bien jurídico protegido, el Tribunal Supremo alude directamente a la salud de las personas, pero también, adicionalmente, a otros bienes o derechos que el precepto no menciona, como la calidad de vida de los ciudadanos, el derecho al respeto a la vida privada y familiar, así como al descanso en el interior del domicilio.

c. Con frecuencia, esta modalidad típica concurre con delitos o faltas de lesiones. Generalmente se aprecian lesiones dolosas, con dolo eventual. En cuanto al concurso de delitos entre las lesiones y el delito contra el medio ambiente, debería estimarse concurso ideal de delitos, aunque en algunos casos se aprecia concurso real.

d. En cuanto al requisito de gravedad exigido en el tipo, en estos supuestos el Tribunal atiende a la existencia de una exposición continuada a niveles intensos de ruido, es decir, se fija en la duración e intensidad del ruido.

2. Por lo que respecta a los elementos típicos del delito de contaminación ambiental, se tratan en estas sentencias cuestiones vinculadas con el segundo y el tercer elemento.

   a. De acuerdo con el segundo elemento típico –elemento normativo– el acto de contaminación debe ejecutarse "contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente". El Tribunal Supremo insiste en que la normativa municipal integra este elemento típico, pues esas normas se consideran disposiciones de carácter general porque no van referidas a casos particulares, aunque tengan una vigencia limitada a un determinado territorio.

      Por otra parte, el hecho de que en el momento del juicio no esté vigente la misma norma administrativa que se infringió en el momento de realizarse los hechos no es relevante para excluir este elemento del tipo, siempre y cuando esa norma haya sido sustituida por otra que contenga la misma prohibición o mandato que fue contravenido.

   b. En cuanto al tercer elemento típico, que distingue el delito de la infracción administrativa, se requiere que el estado de contaminación en que se encuentran los elementos naturales pueda perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o bien, en el segundo inciso del art. 325, la salud de las personas. Este requisito lo interpreta el Tribunal Supremo generalmente en términos de peligro abstracto –puesto que no se requiere la producción de un resultado de peligro concreto– desde la importante sentencia de 25 de octubre de 2002 y otras que le han seguido (por ejemplo, sentencias de 24 de febrero de 2003 y 13 de febrero de 2008, entre otras muchas). Más concretamente, según el Tribunal Supremo, dado que el tipo exige idoneidad de la conducta para generar un grave riesgo para el bien jurídico protegido, estaríamos ante un delito de peligro hipotético o, lo que es lo mismo, de peligro abstracto-concreto, a medio camino entre el peligro abstracto y el peligro concreto. No obstante, en algunas sentencias del periodo estudiado, el Tribunal Supremo parece interpretar el delito como de peligro concreto pues, al menos nominalmente, considera que debe acreditarse una "situación de peligro grave para el bien jurídico".

3. El Tribunal Supremo entiende que una reiteración de actos de contaminación dan lugar a un único delito contra el medio ambiente, por lo que no cabe apreciar la figura del delito continuado. Entiende que el tipo configura la conducta como un

concepto global, pues lo normal es que la idoneidad para producir un grave riesgo al bien jurídico provenga de una pluralidad de vertidos o de emisiones.

4. En cuanto a la interpretación que realiza el Tribunal Supremo de los tipos agravados del art. 326, por lo que respecta al funcionamiento clandestino de la actividad –letra a)–, afirma que el precepto ofrece una interpretación auténtica del concepto de clandestinidad y, por tanto, clandestina es la actividad que se realiza sin haber obtenido la autorización o la aprobación administrativa requerida para regular la utilización de las instalaciones de que se trate, aunque el ejercicio de la actividad sea conocido por la Administración porque la instalación no funcione de un modo oculto. Y, en cuanto al tipo agravado basado en la desobediencia de las órdenes de la autoridad administrativa –letra b)–, no se interpreta de manera meramente formal, sino que se exige que de la desobediencia se derive un mayor riesgo para el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas.

5. El Tribunal Supremo parece exigir que concurran los elementos típicos del art. 325 para condenar a los funcionarios por el delito de prevaricación específica. Este último delito no podría apreciarse sin el primero. No obstante, esta conclusión debe tomarse con cautela, pues obviamente una única sentencia no es indicativa de una línea jurisprudencial.

6. Por último, en materia de comisión por omisión, aunque algunas afirmaciones puedan resultar discutibles, el Tribunal Supremo acierta al exigir un fundamento material de la posición de garantía, sin conformarse con que concurra una posición de garante en sentido formal proveniente de alguna de las fuentes referidas en el art. 11 CP (ley, contrato o actuar precedente peligroso).

TERCERA PARTE
POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES

XIV

Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde[1]

J. José Pernas García

Sumario.– I. Introducción.–II. El "efecto liberalizador" de las políticas de acceso a la actividad económica y su incidencia en el Derecho ambiental. Un "juego de la soga" que está derivando en una progresiva pérdida de presencia de las políticas ambientales y en la reducción de la intervención pública ambiental.–III. El medio ambiente como factor limitativo y redefinidor de las libertades de circulación económica.–*1. El Derecho ambiental como límite a las libertades de circulación económicas en el contexto de las políticas de liberalización económica y simplificación administrativa.–2. El medio ambiente como elemento "redefinidor" de los objetivos del Derecho administrativo económico. Especial referencia a las novedades del nuevo paquete de Directivas contratación pública.*– A) Consideraciones generales.–B) Análisis particularizado del uso de criterios ambientales en las nuevas Directivas de contratación pública.–a) Voluntad política creciente de fomento de la contratación pública como un instrumento de mercado de apoyo a las políticas ambientales y sociales.–b) Reafirmación expresa de la estrategia de doble enfoque.–c) Clarificación del uso de criterios y cláusulas ambientales e instrumentos de mercado en el marco de los procedimientos de contratación pública.–d) El reforzamiento del papel del Derecho de contratos públicos como un instrumento complementario para velar por el cumplimiento del Derecho ambiental.–Bibliografía

* * *

1. Este estudio ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación "Mercado interior, libertades económicas y medio ambiente" (DER2011-28994), concedido por el Ministerio de Ciencia e innovación en el marco de la convocatoria de Proyectos de investigación, subprograma de Proyectos de investigación fundamental no Orientada. véase el sitio Web del Proyecto: proyectomilema.wordpress.com.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar las relación entre el Derecho ambiental, destinado a garantizar un uso racional de los recursos naturales, y el Derecho administrativo económico, orientado a la garantía de las libertades de circulación económica comunitarias y de la unidad de mercado.

Por una parte, el Derecho administrativo económico se encuentra inmerso en un proceso de simplificación administrativa y de **liberalización** de la actividad económica de creciente intensidad, empujado por las políticas de reactivación de la actividad económica. Este proceso está repercutiendo en el Derecho ambiental; inicialmente de forma limitada, pero progresivamente de modo cada vez más intenso y regresivo. Con todo, ello no nos predispone necesariamente en contra de modo automático de las políticas de simplificación administrativa –necesarias ante la complejidad de las normas y procedimientos administrativos–, sino de su uso como justificación de verdaderos objetivos de reducción del nivel de protección ambiental y de penetración normativa de planteamiento ideológicos neoliberales y regresivos en términos de protección del interés general.

Este proceso liberalizador, externo al Derecho ambiental, pero con incidencia en él, como veremos, se ha desarrollado –y sigue desarrollándose– en tres momentos:

1. La transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante DIRSE), mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, "Ley Paraguas"), la Ley 25/2009, de 22 de diciembre ("Ley Omnibus") y la multitud de normas que llevaron a cabo el proceso de revisión del Derecho administrativo español a nivel estatal[2], autonómico y local. En términos generales ha tenido un impacto reducido en el Derecho ambiental, centrado fundamentalmente en el mayor protagonismo de la comunicación previa como técnica de control de las actividades de menor impacto.

2. Las políticas de respuesta a la crisis económica desarrolladas desde el año 2008. Las medidas derivadas de estas actuaciones refuerzan los principios y técnicas derivadas de la Directiva de servicios, extendiéndolas de forma ambiciosa a otros sectores del Derecho administrativo. La incidencia de este proceso liberalizador ha sido menos ordenado, coherente y previsible y más intenso que el derivado de la DIRSE y ha abierto el camino a la reducción de las exigencias de las exigencias del Derecho ambiental, en pro de la eliminación de "trabas administrativas" para la reactivación de la actividad económica.

2. En materia ambiental destaca el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009 y a la Ley 25/2009, ha hecho lo propio a nivel reglamentario.

3. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de mercado (LGUM) pretende eliminar los "costes" empresariales derivados de la "fragmentación" que subsiste en el mercado español, y de los "obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación", que "ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años" (Exposición de motivos). La norma quiere eliminar las "restricciones, barreras o trabas" a la circulación de productos y la prestación de servicios que dificulta la unidad de mercado en el territorio nacional. La LGUM potencia las medidas liberalizadoras de la DIRSE y de las políticas de respuesta a la crisis económica.

Este proceso se inició de forma equilibrada y razonable con la DIRSE, que situaba al medio ambiente al amparo de su proceso liberalizador. El legislador estatal y autonómico ha realizado una transposición ambiciosa de la Directiva, aunque con una incidencia inicial limitada en el Derecho ambiental. De la mano de las políticas de respuesta a la crisis económica, se ha intensificado el proceso liberalizador e iniciado el camino para la reducción del nivel de protección ambiental en beneficio de la reactivación de la actividad económica. El último paso de este proceso, la LGUM, ha dado una nueva vuelta de tuerca a las medidas de simplificación y liberalización, trasladando los principios y reglas de la DIRSE todos los sectores de la actividad económica y realizando una lectura radical de su contenido con consecuencias desreguladoras y regresivas en términos de protección ambiental. En todo caso, para valorar de forma global la incidencia de la LGUM es preciso realizar un seguimiento del proceso de revisión de la normativa de acceso a las actividades económica que acaba de poner en marcha esta Ley.

De otra parte, la protección del medio ambiente actúa sobre las libertades de circulación económicas con un doble efecto, "limitativo" y "redefinidor", cuya incidencia se ve claramente atenuada en el contexto actual por las intensas políticas de respuesta a la crisis económica y de garantía de la unidad de mercado.

En primer lugar, la protección ambiental genera un "**efecto limitativo"** de la actividad económica. Actúa como excepción a la prohibición comunitaria de restricciones a las libertades de circulación comunitarias. El medio ambiente se ha consolidado como una razón imperiosa de interés general justificativa de restricciones a la actividad económica, convirtiéndose en uno de los pocos reductos donde la intervención administrativa previa sigue teniendo una presencia protagonista.

No obstante, las tendencias liberalizadoras y simplificadoras del Derecho administrativo actual están teniendo una clara manifestación en el desarrollo de normas ambientales. Las normas ambientales más recientes están reduciendo la intensidad de la intervención administrativa con la finalidad de dinamizar la actividad económica, mediante la eliminación de requisitos administrativos entendidos como "trabas", "obstáculos" y "barreras" administrativas. En algunos casos nos encontraremos con la supresión de duplicidades injustificadas o la integración de procedimientos con un

mismo objeto, pero en otros podemos apreciar excesos en la aplicación rigurosa del principio de proporcionalidad con efecto ambiental regresivo.

En segundo lugar, el medio ambiente actúa como un elemento de penetración en el Derecho administrativo económico, lo que hemos denominado **"efecto redefinidor"**. Por efecto del principio de integración ambiental (art. 11, TFUE), el medio ambiente además de un sector del Derecho administrativo se ha convertido en un elemento horizontal de redefinición de políticas sectoriales, normas y técnicas administrativas.

Esto se aprecia de forma clara en la normativa de contratación pública. Desde finales de los noventa hemos pasado de una perspectiva puramente economicista de los contratación pública, a la consideración de esta como un instrumento de apoyo a las políticas ambientales y sociales, mediante la adquisición de prestaciones eficientes en un plano no solo económico sino también social o ambiental. No obstante, estamos en pleno proceso de desarrollo de esta nueva perspectiva. El nivel de implantación de la compra verde en Europa y en España sigue siendo reducido y desigual, si bien se aprecia una tendencia cada vez más intensa hacia su desarrollo. Las posibilidades están ya en la regulación, falta mayor voluntad política para impulsar el proceso.

En otros ámbitos del Derecho administrativo económico, como la Directiva de servicios, el principio de integración ambiental ha permitido consolidar la protección del medio ambiente en el derecho administrativo económico como una razón imperiosa de interés general que actúa como excepción a las libertades de circulación económica. No obstante, en un contexto marcado por intensas políticas de liberalización económica y pérdida de presencia de las políticas ambientales, la integración de la perspectiva ambiental en las políticas y normas sectoriales ha actuado más como elemento de resistencia de la intervención administrativa previa en este ámbito, que como un elemento de ecologización efectiva de las políticas sectoriales.

De acuerdo con el esquema de esta introducción, en el desarrollo del trabajo vamos a analizar en primer lugar la incidencia directa del Derecho del mercado interior y de garantía de la unidad de mercado en el Derecho ambiental, que ha derivado en la modificación de normas ambientales en el marco de los procesos de revisión normativa de liberalización de la actividad económica (epígrafe II).

En la segunda parte del trabajo analizaremos como la protección ambiental actúa como límite externo de las libertades de circulación económica, y como elemento interno que penetra el Derecho administrativo económico, redefiniendo sus objetivos. Así, desde la perspectiva del Derecho ambiental, vamos a tratar su papel de límite de las libertades de circulación económicas, aunque poniendo especial atención al impacto indirecto de los procesos de liberalización en el desarrollo de normas ambientales. El contenido de las nuevas normas están claramente condicionado por el contexto actual, guiado por políticas de liberalización, mejora regulatoria y simplificación administrativa (epígrafe III.1). Finalmente, trataremos el rol de la protección ambiental como un factor interno de redefinición de las políticas y normas de Dere-

cho administrativo económico. El principio de integración ambiental exige que las normas reguladoras del mercado interior y de las libertades de circulación económica, contribuyan a la consecución del objetivo del desarrollo sostenible. Nos centraremos especialmente en el régimen de la contratación, que es el ámbito de la regulación de mercado interior donde se ha producido una integración más intensa de la perspectiva ambiental (epígrafe III.2).

II. EL "EFECTO LIBERALIZADOR" DE LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO AMBIENTAL. UN "JUEGO DE LA SOGA" QUE ESTÁ DERIVANDO EN UNA PROGRESIVA PÉRDIDA DE PRESENCIA DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y EN LA REDUCCIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

El Derecho administrativo comunitario regulador de la intervención administrativa en la economía está orientado, de forma cada vez más intensa, a la garantía de la libertad de circulación de servicios y de mercancías. Esta normas prohíben con carácter general las restricciones nacionales a las libertades económicas. El Derecho ambiental por su parte persigue la utilización sostenible de los recursos naturales, mediante la limitación y el control de la incidencia ambiental de las actividades económicas. Esta integrado en consecuencia por normas de ordenación administrativa restrictivas de las libertades económicas.

El desarrollo de ambos sistemas se produce sobre el sustrato de la clásica tensión entre liberalización de la actividad económica e intervención pública ambiental en la economía, que se evidencia en la redacción del 3.3, TFUE.

Desde la perspectiva comunitaria, la libre circulación de bienes y servicios es la regla general. La protección del medio ambiente está configurada como una razón imperiosa de interés general que exceptúa esa regla, que permite restringir las libertades económicas si se cumplen las exigencias de los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad. Además, el Derecho ambiental comunitario, que prevé diversos instrumentos de intervención preventiva sobre la actividad económica, goza de una amplia regulación que queda excluido del ámbito de aplicación de las normas comunitarias de acceso a las actividades de servicios y de sus consecuencias liberalizadoras. En coherencia con esto la LGUM entiende que se cumple la exigencia de necesidad y proporcionalidad en el establecimiento de un régimen autorizatorio, cuando así esté previsto en una norma de derecho de la Unión Europea o tratados o convenios internacionales, "incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución" (art. 17.1, letra b). Esta referencia al principio de precaución, si bien no es muy clara, parece deberse al ánimo de enfatizar la existencia de normas ambientales comunitarias e internacionales que se fundan en la aplicación del principio de precaución.

Esto no ha impedido que la ambiciosa transposición de la Directiva de servicios y los procesos de revisión, derivados directa o indirectamente de ella, hayan tenido un efecto reseñable y cada vez más patente en el Derecho ambiental.

La Directiva de servicios tuvo un impacto limitado en el régimen de prevención y control de las actividades económicas. Las políticas de liberalización y de respuesta a la crisis económica, legitimadas por las urgencias económicas y las exigencias de los sectores económicos, ha dotado de mayor intensidad a las medidas de simplificación administrativa y de eliminación de requisitos administrativos. Han reducido, en consecuencia, la intensidad del Derecho ambiental como medio de limitación previa de las actividades económicas. El último eslabón de este proceso lo representa la LGUM cuya terminológica y contenido reflejan una intensa voluntad política de liberalización de la actividad económica, más profunda que la percibida hasta ese momento, y un planteamiento de máximos en la reducción de la intervención administrativa en la economía por razones imperiosas de interés general.

La LGUM dispone que acceso a las "actividades económicas" y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional (art. 16, LGUM). Como regla general están prohibidos por tanto los límites o requisitos administrativos restrictivos de la iniciativa económica, como las autorizaciones. Sólo podrá limitarse la actividad económica de acuerdo con lo establecido por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), por la normativa de la Unión Europea o en los tratados y convenios internacionales (art. 16, *in fine*). La norma acoge pues un planteamiento de máximos en la defensa de la unidad de mercado y las libertades económicas, y de mínimos en la extensión de la capacidad de intervención administrativa previa. La LGUM reinicia el proceso de revisión normativa derivado de la DIRSE con los mismos parámetros de la Ley Paraguas, aunque aplicándolos de modo más ambicioso y extenso, mediante la puesta en marcha de un *Plan de Racionalización Normativa.*

El panorama actual presenta una suerte de "juego de la soga" entre ambos sistemas y políticas, en donde la protección ambiental cede terreno paso a paso, ante la progresiva intensidad de los procesos de simplificación, liberalización y desregulación administrativa. La incidencia directa –en el epígrafe III.2 analizaremos su efecto indirecto– de las normas de acceso a las actividades económicas y de garantía de la unidad de mercado sobre el Derecho ambiental puede sintetizarse, a nuestro juicio, en los siguientes puntos:

1. Eliminación de regímenes autorizatorios y su sustitución por el régimen de comunicación previa. La transposición de la Directiva de servicios ha eliminado autorizaciones de carácter reglado y las ha sustituido por regímenes de comunicación previa. Este proceso ha afectado al régimen de las licencias municipales de actividad y apertura, cuya regulación autonómica ha ido sometiendo a mera comunicación a las actividades clasificadas de menor incidencia. Es el caso, por citar un ejemplo, de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, modificada en este sentido por la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes vascas para su adaptación a la DIRSE. En este sentido, se han eliminado también las licencias de inicio y desarrollo de pequeñas actividades comerciales y servicios –Ley 12/2012, de 26 de septiembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios–.

2. Supresión de los límites temporales. El proceso de transposición de la DIRSE ha supuesto la eliminación de límites temporales de las autorizaciones ambientales, pese a que la DIRSE y la propia Ley Paraguas prevén la posibilidad de mantener estos límites por razones imperiosas de interés general. Así ha ocurrido con las autorizaciones de valorización y eliminación de residuos, que se renuevan ahora automáticamente. Ya no es precisa la renovación periódica a instancia de parte. Esta medida tiende a generalizarse en las nuevas normas ambientales. La Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), ha eliminado el límite temporal de 8 años de validez de la autorización ambiental integrada.

3. Eliminación de los límites territoriales a la autorizaciones ambientales. El reconocimiento de eficacia en todo el territorio nacional fue introducido en la legislación de residuos en el marco del proceso de revisión del Derecho español para su adaptación a la DIRSE, pese a que esta norma permitía el mantenimiento de límites territoriales cuando estuviera justificado por una razón imperiosa de interés general. Esta es una manifestación del enfoque ambicioso del legislador estatal a la hora de transponer la Directiva.

La LGUM ha generalizado la validez extraterritorial de las autorizaciones personales autonómicas de actividades autonómicas (arts. 18.2, letra b, y 19). Las "autoridades competentes" de una CA no podrán someter a autorización administrativa a los operadores económicos autorizados en otra Comunidad. En este mismo sentido, la Ley ha eliminado la posibilidad de que las CCAA pudieran someter las actividades de servicios a autorización de eficacia limitada a su territorio, al modificar el art. 7.3 de la Ley Paraguas. Por todo ello, la LGUM ha restringido el ámbito subjetivo de aplicación de todas las leyes autonómicas que establezcan autorizaciones personales en materia ambiental, haciendo inaplicables sus obligaciones a los operadores económicos autorizados en otras CCAA.

Cuando la normativa del lugar de destino exija medios de intervención u otros requisitos a los operadores económicos distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de éstos últimos, "aunque difieran en su alcance o cuantía". Este libre ejercicio operará incluso en la normativa del lugar de origen no exija requisito de control, cualificación o garantía alguno (art. 19.1, LGUM). En consecuencia, la CA de destino no podrá garantizar el nivel de protección ambiental que haya definido en su territorio de acuerdo con su competencia para aprobar normas adicionales de protección. La LGUM no garantiza, a nuestra juicio, una adecuado equilibro entre el interés de los operadores económicos y la garantía de la unidad de mercado, y el respeto de la competencia ambiental autonómica y la consiguiente diversidad normativa a la que hace referencia el TC[3].

3. El Consejo General del Poder Judicial señaló sobre el Anteproyecto que "(…) de mantenerse la proyectada regulación, la compatibilización entre el principio de unidad económica y la diversidad

Si bien el principio de proporcionalidad no pone en tela de juicio el objetivo político de protección del interés general definido por la legislación, sino la idoneidad o necesidad de los medios que se pretenden utilizar, el principio de eficacia en todo el territorio nacional, entendida como un absoluto por la LGUM, sí lo hace al dejar sin efecto real los medios de intervención y requisitos más exigentes de la CA de destino, con relación a los operadores establecidos en otra CA. Desde la perspectiva de la protección ambiental, el principio de eficacia territorial nacional entendido, en términos absolutos como hace la LGUM, es regresivo. Supone un incentivo a la competencia de requisitos a la baja entre CCAA y al desarrollo de políticas desreguladoras, especialmente en el contexto de crisis económica en el que vivimos.

En este contexto, el Derecho ambiental comunitario se convierte en garante de un mínimo nivel de protección ambiental indisponible para los Estados, como el español, que están siendo guiados actualmente por intensas políticas de liberalización y desregularización de la actividad económica, auspiciadas paradójicamente por la UE.

Finalmente, es preciso notar que las autorizaciones reales en materia ambiental, las que afectan a instalaciones o infraestructuras físicas, no se ven afectadas por el principio de eficacia en todo el territorio nacional (arts. 17.1, 20.4 LGUM). La LGUM permite establecer un régimen autorizatorio a las instalaciones o infraestructuras físicas que sean "susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano". Cada instalación o infraestructura deberá disponer por tanto de una autorización individual, lo cual está justificado por la necesidad de llevar a cabo una evaluación individual de cada establecimiento.

La LBRL prevé también entidades locales puedan exigir regímenes autorizatorios a instalaciones o infraestructuras físicas, que sean "susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano" (art. 84 bis, apartado 2º, LBRL). Sin embargo,

---

normativa a que hace referencia la doctrina constitucional puede quedar en entredicho". Además el CGPJ considera que esta regulación "puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores económicos que realicen una determinada actividad en un mismo territorio, pues mientras quienes se hayan establecido en un lugar de origen distinto del de destino quedarán sujetos al régimen jurídico del lugar de procedencia – que puede ser menos severo que el del lugar de destino–, mientras que para aquellos operadores para los que el lugar de origen y destino sea coincidente, necesariamente quedaran sujetos al único régimen jurídico que les es aplicable" (Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de ley de Garantía de la Unidad de Mercado, p. 52). El Comité Económico y Social considera que la norma "(…) puede ser de difícil aplicación y dar lugar a una gran litigiosidad porque afecta a un buen número de competencias autonómicas y locales. Esta circunstancias puede derivar en la proliferación de conflictos competenciales entre el Estado y las Administraciones Territoriales, pero también entre las propias comunidades y las entidades locales, al establecer la prevalencia de la regulación de la Administración territorial de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolle efectivamente su actividad" (*Dictamen 5/2013 del Comité Económico y Social sobre el Anteproyecto de ley de Unidad de Mercado*, sesión ordinaria del pleno 18 de abril de 2013, pp. 8 y 9). Por otra parte, el Consejo de Estado consideró que "no afecta al anteproyecto como tal a competencias autonómicas ni locales (…) sino que (…) se promueve la eficiencia regulatoria, removiendo obstáculos a las libertades de establecimiento y circulación "(*Dictamen de 27 de junio de 2013 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*).

la LBRL introduce una novedad. Concreta criterios para determinar cuándo concurren algunas de estas razones imperiosas justificativas de la imposición de regímenes autorizatorios. Así antes de establecer una exigencia autorizatoria se deberá realizar una "evaluación de riesgos" "en función de las características de las instalaciones". La LBRL cita, entre otras, una serie de características ambientales como la potencia eléctrica o energética de la instalación, la contaminación acústica, la composición de las aguas residuales, o la existencia de materiales inflamables o contaminantes (art. 84 bis, aparatado 2º, LBRL). La Ley Paraguas, tras las modificaciones realizada por la LGUM, establece también la necesidad de realizar una evaluación de riesgos de acuerdo con las características técnicas de las instalación, para determinar la proporcionalidad de una exigencia autorizatoria (art. 7.3, LGUM).

La eficacia extraterritorial de las autorizaciones se circunscribe, por tanto, a las autorizaciones personales que afectan a los operadores económicos y a la circulación de productos (art. 19, LGUM). Esta cuestión no es baladí si tenemos en cuenta que las actividades económicas con mayor incidencia ambiental están vinculadas con instalaciones o establecimientos físicos. Además, las propias exigencias del Derecho ambiental comunitaria preventivas el impacto de instalaciones o infraestructuras limita en este sentido las ansias liberalizadoras y desreguladoras del legislador estatal.

4. Introducción de distorsiones en el régimen de evaluación de impacto ambiental. La adaptación del Derecho ambiental a la DIRSE ha introducido diversas distorsiones en la regulación de evaluación ambiental, que ya hemos tenido oportunidad de comentar en trabajos previos. La asignación del carácter de órgano sustantivo al órgano receptor de la comunicación además no adecuarse a la propia lógica instrumental del procedimiento de evaluación ambiental, reduce el potencial de la técnica de evaluación ambiental como instrumento de prevención ambiental. En el caso de actividades sometidas a evaluación ambiental y no a autorización sustantiva, lo más razonable es su conversión o integración en una autorización ambiental única o integrada, como han hecho algunas CCAA. La LEA ha corregido en parte estas distorsiones al prever "las funciones atribuidas al órgano sustantivo deberá realizarlas el órgano ambiental", en el caso de proyectos de competencia estatal (Disposición adicional primera).

5. Eliminación de requisitos ambientales, con la finalidad de contribuir a la reactivación de la actividad económica. La transposición de la DIRSE y, especialmente, las políticas de respuesta a la crisis económica han supuesto la eliminación o reducción de requisitos administrativos en materia ambiental (distancias mínimas, mejores técnicas disponibles, informes de ambientales, evaluación estratégica, etc.). Se han eliminado requisitos de inscripción previa en registros con efectos habilitantes, en los supuestos de concurrencia con obligaciones de autorización o comunicación. Es el caso de la regulación de residuos, ámbito en el que las obligaciones de registro e inscripción, a instancia de parte, de los gestores de residuos han dejado paso a los deberes de registro de oficio de los actos y documentos que se deriven de la aplicación de su legislación, a los efectos de información y comunicación entre Administraciones públicas.

La LGUM establece en este sentido que la inscripción de registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización (art. 17.1, LGUM). Por ello, la exigencia de una autorización ambiental y de inscripción en un registro habilitante con el mismo objeto no supera las exigencias del principio de proporcionalidad, por vulneración del criterio de necesidad, ni los requerimientos de simplificación administrativa de la LGUM (art. 14).

6. Integración y simplificación de los procedimientos autorizatorios. El proceso de revisión normativa derivado de la Ley Paraguas ha supuesto la eliminación de duplicidades, como la eliminación de la doble exigencia de autorización de instalación y de apertura en la legislación autonómica de actividades clasificadas, o de autorización e inscripción habilitante en registro en la regulación de residuos.

La LGUM establece una reglas destinadas a evitar la duplicidad de títulos autorizatorios o cargas administrativas (art. 14). Asimismo, dispone que se exigirá un "único medio de intervención", bien sea la presentación de una comunicación o una declaración responsable o la solicitud de una autorización (art. 17.4, LGUM). La Ley positiviza un criterio que ha inspirado el Derecho ambiental autonómico desde mediados de los noventa: para cada actividad o instalación, debe ser exigible un único medio de intervención administrativa, más o menos restrictivo en atención a su potencial impacto en el interés general.

7. Introducción de la regla del silencio administrativo positivo, con la finalidad de agilizar los procedimientos de autorización o evaluación ambiental (Ley 15/2009, Navarra, Decreto 2/2012, Baleares; Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia), de licencia municipal (Decreto 86/2013, de 1 de agosto, Canarias) u otras autorizaciones (Ley 9/2011, Cataluña). Además de la inadecuación de la técnica del silencio positivo para procedimiento orientados a la prevención de riesgos ambientales, es profundamente desafortunado prever esta consecuencia jurídica cuando no se ha emitido en plazo informes o evaluaciones ambientales. De acuerdo con la jurisprudencia del TS, la LEA es clara en este sentido: "(…) la falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico, de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable" (preámbulo).

III. EL MEDIO AMBIENTE COMO FACTOR LIMITATIVO Y REDEFINIDOR DE LAS LIBERTADES DE CIRCULACIÓN ECONÓMICA

En el apartado anterior hemos analizado el efecto directo de las normas del mercado interior y de garantía de la unidad de mercado sobre el Derecho ambiental, que ha supuesto la revisión y modificación de múltiples normas. Este apartado puede entenderse como una continuación del anterior. Analizaremos el efecto indirecto de estas políticas liberalizadoras en el Derecho ambiental. No el efecto directo derivado de las modificaciones de la normas ambientales producidas por las normas del mercado in-

terior o unidad de mercado, sino la penetración de estos planteamiento ideológicos y políticos en el propio desarrollo, en el sustrato, del Derecho ambiental ordenador de las actividades económicas. Veremos pues como las nuevas regulaciones ambientales, no derivadas expresamente de modificaciones para la aplicación de la DIRSE o de la LGUM, han venido igualmente integrando los objetivos de las políticas de reactivación de la actividad económica y unidad de mercado.

1. El Derecho ambiental como límite a las libertades de circulación económicas en el contexto de las políticas de liberalización económica y simplificación administrativa

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce la libertad de circulación de mercancías (art. 34 y ss. TFUE), y las Libertades de establecimiento (art. 49 y ss. TFUE) y de libre prestación de servicios (art. 56 TFUE). La doctrina del TJUE ha dejado claro que las libertades económicas del mercado interior de la UE no pueden ser interpretadas de forma absoluta. Pese a las carencias del Tratado, el TJUE ha reconocido desde los años ochenta y de forma progresiva, el carácter del medio ambiente como exigencia imperativa o razón imperiosa de interés general. Los Estados miembros pueden adoptar medidas ambientales más restrictivas de las libertades económicas, que las previstas a nivel comunitario, cuando se cumplan las exigencias de los principios de igualdad y proporcionalidad.

La normativa de garantía de las libertades de circulación y unidad de mercado ha ido excluyendo progresivamente la intervención pública sobre la base de diversas razones de interés general. No ha sido así en materia ambiental. El medio ambiente tiende a consolidarse como una razón imperiosa de interés general justificativa de restricciones a la actividad económica, convirtiéndose en uno de los pocos reductos de la clásica actividad de ordenación administrativa previa de actividades económicas. La intervención administrativa previa sigue teniendo un papel protagonista en materia ambiental, si bien con carácter general tiende a adquirir un rol residual.

No obstante, la LGUM ofrece una interpretación estricta del medio ambiente como razón imperiosa de interés general justificativa de la exigencia de regímenes autorizatorios. Dispone que "se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de autorización", "cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o *protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad [la cursiva es nuestra]* (…)" (art. 17.1, letra a, LGUM). En términos muy similares está redactado el artículo 84 bis de la LBRL, introducido por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La LGUM –y la LBRL– incluye un matiz que pueda dar lugar a limitar la capacidad de intervención administrativa previa en materia ambiental. La LGUM alude a la "protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad". Se añade un coletilla, sin duda no inocente, que no está recogida en los textos que

han servido de inspiración a la LGUM, la Directiva de servicios y la Ley Paraguas. Desconocemos concretamente cuál ha sido la intención del legislador –o más bien del Ministerio en la elaboración del Anteproyecto–, aunque puede intuirse un ánimo de limitar la capacidad administrativa de ordenación reglamentaria ambiental de las actividades económicas. Algunos regímenes autorizatorios ambientales están parcialmente orientados a la protección del medio ambiente en lugares alejados del entorno de las actividades afectadas o a restringir las emisiones de sustancias contaminantes que no inciden directamente en el entorno de las actividades, como las emisiones con efecto invernadero o de carácter transfronterizo. En todo caso, esta comprensión limitada de la razón imperiosa de la protección del medio ambiente, en ningún caso puede suponer un límite al desarrollo de actuaciones administrativas que den cumplimiento a obligaciones de Derecho comunitario.

A continuación, en este apartado, trataremos el efecto indirecto de estas políticas y del contexto de desarrollo actual del Derecho administrativo en el Derecho ambiental, apuntado algunas ideas fuerza o tendencias. Destacaremos una serie de reflexiones generales sobre los procesos y tendencias que se están manifestando en el Derecho ambiental como factor limitativo de la libertad de empresa. Las políticas de liberalización económicos y simplificación administrativa vinculados con la aplicación de la Directiva de servicios y la respuesta a la crisis no solo ha tenido un impacto directo en el Derecho ambiental, como hemos señalado en el epígrafe anterior, sino que también indirecto al definir un sustrato ideológico que impregnan el desarrollo de las nuevas normas ambientales.

Para no reiterar cuestiones ya analizadas en trabajos previos vamos a ejemplificar estas inercias aludiendo a dos normas recientes, especialmente importantes y representativos de la evaluación del Derecho ambiental actual: la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). También aludiremos a algunas normas autonómicas aprobadas en 2012 o 2013 que dan prueba de las tendencias que dirigen el Derecho administrativo actual.

1. Protagonismo creciente de los de los objetivos de reactivación de la actividad económica en las normas ambientales desde el inicio de la crisis económica, así como una progresiva pérdida de fuerza de las políticas ambientales. Esta prevalencia de objetivos económicos se plasma en medidas de simplificación administrativa, eliminación de requisitos administrativos o reducción de los plazos para la tramitación de los procedimientos. Ejemplo más que representativo de esta circunstancia es el hecho de que en Galicia el régimen ambiental de las actividades clasificadas –denominado evaluación de incidencia ambiental– está regulado en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental dedica una parte considerable de su exposición de motivos a justificar su adopción sobre la base de

consideraciones económicas, particularmente la necesidad de armonizar las legislaciones autonómicas, simplificar los procedimientos y reducir las cargas administrativas como un medio de incremento de la productividad. No es más que un ejemplo de las múltiples normas ambientales que en los últimos años justifican su existencia en la necesidad de simplificar trámites y reducir requisitos administrativos para dinamizar la actividad económica y favorecer las inversiones.

A esta tendencia se une el hecho de que el Derecho ambiental ha renunciado, en buena medida, a la definición de los aspectos sustantivos exigibles a las instalaciones ambientales, centrándose en la mera determinación de procedimientos administrativos para prevenir el impacto de las actividades. Las exigencias sustantivas vienen determinadas en buena medida por procedimientos comunitarios de intercambio de información sobre las MTD, que se concretan en la aprobación consensual de los documentos de referencia para las MTD, en los que tienen especial protagonismo los sectores afectados y la empresas implicadas en el desarrollo de tecnologías ambientales.

2. Refundición de normas ambientales. El Derecho comunitario ha avanzado desde la aprobación de normas sectoriales en los años setenta a la adopción de Directivas "madre" e integradoras de procedimientos en los años noventa, para llegar finalmente al momento actual centrado en la simplificación normativa y la refundición de textos normativos[4]. Este enfoque se deriva de las políticas comunitarias de mejora regulatoria, orientadas a la reducción de la complejidad del Derecho ambiental y a la simplificación de procedimientos, y a la reducción de costes administrativos y a las actividades económicas. Muestra de ello, en el Derecho ambiental español más reciente, es la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Esta norma reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, y establece un conjunto de disposiciones comunes destinadas a aproximar y facilitar la aplicación de ambas regulaciones (preámbulo, párr. 5º).

3. Eliminación de la diferencias de aplicación en la UE y homogeneización normativa interna, con la finalidad de suprimir distorsiones de la competencia y de la unidad de mercado. El Derecho comunitario siempre ha tenido como prioridad armonizar los requisitos ambientales con la finalidad de evitar distorsiones en la competencia derivados de la exigencia de diferentes niveles nacionales de protección ambiental. Por ello uno de los objetivos de la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, es mejorar la aplicación de las mejores técnicas disponibles, estándar

4. La Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa refundió la citada Directiva 96/62 sobre calidad del aire y tres de sus directivas hijas. La Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, codifica las Directivas marco residuos, de residuos peligrosos y de aceites usados. A finales de 2008, se aprobó la Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, que sustituye a cinco directivas comunitarias de los años 80. La Directiva 2010/75/CE, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales refunde los textos de siete directivas sobre control integrado de la contaminación, grandes instalaciones, incineración, disolventes orgánicos y dióxido de titanio.

técnico que ha sido aplicado de forma poco homogénea por los Estados, a la hora de fijar las condiciones de funcionamiento de las actividades industriales.

En el Derecho español se aprecia una tendencia hacia la armonización u "homogeneización" de la normativa orientada a la garantía de la unidad de mercado –bajo la que se esconde en cierta medida un planteamiento recentralizador, crítico como el modelo de Estado autonómico–, que está teniendo diferentes manifestaciones en el Derecho ambiental:

a) **Eficacia de las licencias o autorizaciones en todo el territorio nacional**. Este denominado "principio" por la LGUM reduce el ámbito de aplicación de los regímenes autonómicos de autorizaciones personales, excluyendo a la actividades económicas autorizadas en otra CA. Este "principio" puede tener como consecuencia una armonización a la baja de la regulación ambiental. Las CCAA sin ningún interés en desarrollar normas de desarrollo o adicionales de protección en materia ambiental, como ha sido la Gallega desde hace décadas, pueden marcar la pauta en el marco de la competencia normativa a la baja que se puede derivar de la implantación de este principio. En este contexto, la legislación básica del estado y la puesta en marcha de fórmulas de cooperación interadministrativa en la elaboración de normas se convierten así en la única vía de compensación de las eventuales consecuencias regresivas del principio de eficacia en todo el territorio nacional.

b) **Revitalización de la legislación básica estatal**. La excesiva diversidad normativa y procedimental se presenta hoy en día como una de las consecuencias de los excesos del Estado autonómica, para justificar determinas medidas recentralizadoras. No obstante, el Estado tiene una responsabilidad importante de los efectos perniciosos de una diversidad normativa innecesaria. Se ha derivado en buena medida de una legislación básica pobre o en algunos casos inexistente. El Estado no ha desarrollado una norma o código básico de intervención ambiental, que hubiera contribuido a armonizar el régimen de ordenación ambiental de actividades económicas, o ha derogado el RAMINP sin ofrecer una alternativa regulatoria a la licencia municipal de actividades clasificadas. En todo caso, la legislación básica debería haber garantizado un mínimo común denominador ambiental en la prevención y el control de las actividades económicas. Esto no se ha hecho o se ha hecho de forma deficiente.

   Ahora, en el contexto ya conocido, se quiere revitalizar la legislación básica como medio de armonización de la normativa ambiental autonómica. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental es un buen ejemplo de ello. Su lectura nos sugiere también los eventuales riesgos de vulneración de la competencia de las CCAA para la aprobación de normas adicionales de protección, si el Estado, incurriendo en excesos regulatorios, estrecha al máximo el margen de desarrollo normativo de aquellas:

   > "(…) estos procedimientos [evaluación ambiental de proyectos y evaluación de planes y programas] se regulan de manera exhaustiva, lo cual aporta dos

ventajas: por una parte puede servir de acicate para que las comunidades autónomas los adopten en su ámbito de competencia, sin más modificaciones que las estrictamente necesarias para atender a sus peculiaridades, y por otra parte, hace que el desarrollo reglamentario de la ley no resulte imprescindible" (Exposición de motivos).

Siguiendo la dinámica reciente del legislador estatal de trasladar los principios y reglas del Derecho comunitario, en buena medida interestatal, al ámbito interno –lo podemos observar claramente en la LGUM–, la LEA prevé una especie de "plazo de transposición" para las CCAA con regulación propia en materia de evaluación ambiental. La norma prevé un plazo de un año para que las CA adapten su regulación a las previsiones básicas de la LEA. Las CA pueden hacerlo antes del año. "Las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria". Si no realizan la adaptación en el plazo indicado, serán aplicables los artículos de la LEA, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas (Disposición final undécima). El planteamiento exhaustivo de la legislación básica de la LEA pretende desincentivar el desarrollo de normas adicionales y aspira a convertirse en marco jurídico común único para la evaluación de impacto ambiental de competencia autonómica.

c) **Mejora de la cooperación interadministrativa en la elaboración de normas, para armonizar u "homogeneizar" la normativa autonómica y ofrecer mayor seguridad jurídica.** La LEA sitúa la "concertación de la normativa de evaluación ambiental en todo el territorio nacional" (preámbulo), como un objetivo central para ofrecer mayores cotas de seguridad jurídica a los operadores económicos. Este objetivo se pretende conseguir a través de la cooperación en el marco de la conferencia sectorial de medio ambiente, que "determinará el desarrollo de una legislación *homogénea* en todo el territorio nacional" (preámbulo). Para la Ley esto permitirá "(…) a los promotores conocer de antemano cuáles serán las exigencias legales de carácter medioambiental para la tramitación de un plan, u programa o un proyecto, con independencia del lugar donde pretendan desarrollarlo", y "evitará procesos de deslocalización" (preámbulo).

Esta concertación normativa se llevará a cabo en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con la finalidad de conseguir un "alto grado de *homogeneidad* entre las normas aplicables" (preámbulo). En ella se analizarán y propondrán las medidas normativas necesaria, que podrán consistir en modificaciones, derogaciones o refundiciones normativas autonómicas existentes o "la remisión a esta ley, con las particularidades que exijan sus particularidades organizativas". En su seno se propondrán grupos de trabajo para la creación de guía metodológicas que permitan estandarizar procedimientos, suponemos que con la finalidad facilitar la aplicación concurren de diferentes procedimientos autorizatorios o de evaluación con relación a un mismo proyecto.

4. Incremento de la transparencia administrativa. Las normas ambientales más recientes continúan reforzando la transparencia de las decisiones públicas sobre la autorización de las actividades económicas, facilitando el acceso a los documentos administrativos derivados del procedimiento, incrementado la participación ciudadana y exigiendo a la Administración pública que justifique en qué medida se han tenido en cuenta las alegaciones del público. Es representativa la modificación de la LPCIC realizada por la Ley 5/2013, de 11 de junio.

5. Sustitución de las licencias municipales de actividades clasificadas por la exigencia de comunicación previa en el caso de las actividades de menor incidencia. Como hemos apuntado, este efecto ha sido producido por la transposición de la Directiva de servicios. No obstante, la política ambiental, guiada por sus propios procesos de simplificación administrativa, ha ido dando cada vez mayor presencia a esta técnica. La Leyes autonómicas de intervención integral aprobadas o modificadas desde principios de este siglo han ido definiendo el espacio de la comunicación, más o menos amplio en atención a la voluntad liberalizadora del legislador autonómico. No obstante, es evidente que la actividad administrativa de prevención de riesgos ambientales se centrar cada vez más en las actividades de mayor repercusión ambiental. El régimen de comunicación previa tiende a generalizarse como instrumento de intervención en el ámbito de las actividades clasificadas, de tal modo que la exigencia de autorización resulte excepcional. [5]

6. Integración de los procedimientos autorizatorios. Desde la aprobación de la Directiva IPPC en el año 1996, se ha introducido en el Derecho ambiental la idea de la conveniencia de integrar procedimientos ambientales, con la finalidad de evitar solapamientos y duplicidades autorizatorias. Las normas de intervención ambiental aprobadas esta siglo parten en la mayor parte de los supuestos de una premisa clara, con independencia del éxito que hayan tenido en la consecución del objetivo: cada actividad con incidencia ambiental debe estar sometida a una única técnica de intervención (autorización, comunicación), cuya intensidad varia dependiendo de la incidencia ambiental de la actividad.

7. Simplificación administrativa. La Exposición de motivos de la Ley 5/2013 indica que "surge la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes", y "reducir cargas administrati-

5. Por destacar algún ejemplo reciente de estas tendencias, podemos hacer referencia a la Ley 13/2012, de 20 de noviembre, de las Islas Baleares de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias; Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears; la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia; Decreto 86/2013, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos de las Islas Canarias; la Orden nº 1/2013, de 22 de enero, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se exceptúan de licencia ambiental determinadas actividades del Anexo V del Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo del Título I, Intervención Administrativa de la Ley 5/2002 de La Rioja.

vas innecesarias" (párr. 5º). Este es otro de los objetivos más presentes en el preámbulo de la LEA. Esta justificación no es excepcional. Se repite como un mantra en las exposiciones o preámbulos de las normas ambientales, estatales y autonómicas, que está surgiendo en el contexto de la crisis.

Veamos algunos cambios realizados en la LPCIC representativos de esta tendencia. La modificación reciente de la LPCIC han eliminado, por ejemplo, obligaciones de presentación de documentación e información ya en poder de las Administraciones públicas, en los procedimientos de modificación de las autorizaciones (art. 25.1, párrafo segundo, LPCIC). Se ha suprimido también la obligación de solicitar nueva autorización en los casos de modificación sustancial. Sólo será exigible la adaptación de la autorización vigente (art. 9, LPCIC). La Ley 5/2013 ha eliminado el límite temporal de ocho años para la autorización ambiental integrada. Como vemos se trata de modificaciones destinadas a reducir la intensidad de la intervención administrativa sobre los titulares de actividades industriales. Esta por ver si estas nuevas previsiones permiten alcanzar niveles similares de prevención ambiental.

Por su parte, la LEA reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos. Aproxima la terminológica de la técnica de la evaluación ambiental estratégica a la utilizada de forma tradicional en la normativa de evaluación ambiental de proyecto, haciéndola así más clara. Articula los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y evaluación de proyectos, mediante la previsión de un esquema común. Define un procedimiento común de evaluación ambiental, sobre la base de la experiencia adquirida intentando dar respuesta a algunos problemas que retrasaban su tramitación. Entre otras medidas de simplificación podemos destacar que se elimina el carácter obligatorio del trámite previo de determinación del alcance del estudio de impacto ambiental.

8. Necesidad de desarrollar el régimen de inspección y creciente externalización de funciones de control. El reforzamiento del régimen y medios de inspección es la gran asignatura pendiente del Derecho ambiental. Además, el contexto liberalizador actual y el avance de la comunicación en materia ambiental hacen más necesario aún dar respuesta a esta cuestión. Sin duda no parece que sea el contexto actual –debilitamiento de las estructuras administrativas y de pérdida de presencia de las políticas ambientales– el idóneo para esperar notables avances en este sentido. Con todo, es oportuno indicar algunos avances en el plano normativo. La Directiva de emisiones ha creado una régimen comunitario de inspección –hasta ahora sólo existían recomendaciones a los Estados– y algunas medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de las condiciones del permiso, que han sido incorporadas en 2013 a la LPCIC y especialmente a su reglamento de desarrollo el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

También se aprecia en la regulación estatal y autonómica una mayor exigencia de medidas de autoevaluación y autocontrol que deben cumplir los titulares de las instalaciones más contaminantes (p.e., art. 22.1, LPCIC).

Asimismo, la externalización al sector privado de determinadas funciones de la potestad inspectora es creciente. La nueva versión de la LPCIC dispone, por ejemplo, que los órganos competentes en materia de inspección podrán designar entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada, para la realización, en su nombre, de actuaciones materiales de inspección "que no deban ser desempeñadas" por funcionarios públicos (art. 29.1, párrafo 2º, LPCIC). Otro ejemplo reciente, la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia, que crea las entidades de certificación de conformidad municipal.

9. Reducción de plazos de tramitación de procedimientos. Las normas ambientales han reducido plazos de resolución de procedimientos de autorización o evaluación ambiental, con la finalidad de agilizar el acceso a las actividades económicas. La Ley 5/2013 ha reducido de diez a nueve meses el plazo para la resolución del procedimiento de concesión de la autorización ambiental integrada –según la CEOE el plazo medio efectivo se sitúa en torno a las 30 meses, Informe "Las cargas administrativas por las empresas española: estudio de la Autorización Ambiental Integrada"–. La LEA ha reducido notablemente los plazos normativos de la evaluación ordinaria de impacto ambiental de proyectos. Se encontraba en torno a 18 meses, se ha reducido a 4 meses, pero la realidad efectiva indica que la media de tramitación de los procedimientos de evaluación se encuentra en 24 meses. Esta notable reducción de los plazos nos plantea dudas sobre si la técnica de evaluación ambiental permite conseguir el objetivo de prevención ambiental pretendido, especialmente en un momento en el que la Administración ha perdido medios y capacidad y en el que la política ambiental no representa precisamente una prioridad a efectos presupuestarios.

En este sentido también destaca la aprobación autonómica de regímenes de planes o proyectos de interés estratégico, que suponen una reducción considerable de los plazos de tramitación de procedimientos ambientales o su tramitación integrada.

2. El medio ambiente como elemento "redefinidor" de los objetivos del Derecho administrativo económico. Especial referencia a las novedades del nuevo paquete de Directivas contratación pública

A) Consideraciones generales

La base jurídica de este efecto "redefinidor" en clave ambiental del Derecho administrativo económico se encuentra en el artículo 11, TFUE. Esta disposición recoge el principio de integración ambiental**:** "[l]as exigencias de protección ambiental deberán integrarse en la definición y en la realización de todas las políticas y acciones de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible". Esta principio ha dado lugar desde finales de los noventa al desarrollo de una estrategia comunitaria de integración del medio ambiente en el resto de políticas ambientales, entre ellas la política de mercado interior.

Esta ha motivado que la Directiva de servicios tenga como uno de sus objetivos la protección ambiental (considerando 1) y que el medio ambiente aparezca en su contenido como excepción a prácticamente todas las medidas de liberalización de la actividad económica planteadas por ella. Así, por efecto del principio de integración, el proceso de transposición de la Directiva y la revisión nacional de los procedimientos de acceso a las actividades de servicios deben de contribuir a velar por el objetivo comunitario de desarrollo sostenible. El texto final de la Directiva de servicios alcanza así un razonable equilibrio entre liberalización de la actividad económica y protección del medio ambiental. Con todo, si bien su impacto inicial ha sido leve y mesurado, el desbordamiento de sus principios de su estricto ámbito de aplicación y, especialmente, su ambiciosa aplicación no ha situado precisamente al desarrollo sostenible en un lugar central de este proceso. El modelo flexible de la Directiva y el contexto social, económico e ideológico en el que se ha aplicado ha dado lugar en España a una expresión radicalizada y expansiva de sus previsiones liberalizadoras.

Este efecto integrativo del medio ambiente también ha tenido expresión en el mercado público. La estrategia de integración ambiental en la política de mercado interior ha generado que, a lo largo de este siglo, el medio ambiente se haya integrado progresivamente en el régimen general de la contratación pública. Lo que se ha venido denominando como contratación pública verde. A finales del siglo pasado era una mera posibilidad vista con recelo por la Comisión Europea y los que defendían una perspectiva estrictamente economicista de la contratación pública. Hoy en día la contratación pública verde se presenta desde el ámbito comunitario como instrumento de mercado de la estrategia "Europa 2020", para garantizar la utilización racional y eficiente de los recursos y contribuir a la reactivación de la actividad económica y el fomento de la innovación.

B) Análisis particularizado del uso de criterios ambientales en las nuevas Directivas de contratación pública

En el 15 de enero de 2014, el Parlamento Europeo ha aprobado, en primera lectura, los textos provisionales de las nuevas Directivas sobre contratación pública:

- Texto provisional de la Propuesta de Directiva relativa a la contratación pública (P7_TA-PROV(2014)0025), que derogará la Directiva 2004/18, de 31 de marzo.
- Texto provisional de la Propuesta relativa a la adjudicación de contratos de concesión (P7_TA-PROV(2014)0024).
- Texto Provisional de la Propuesta relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que derogará la Directiva 2004/17 (P7_TA-PROV(2014)0026).

Nos centraremos en el análisis de las previsiones del Texto Provisional de la Directiva de Contratación Pública (TPDCP).

El TPDCP se basa en un doble objetivo: simplificar y flexibilizar los procedimientos para una mayor eficiencia de la contratación pública; y permitir a los operadores económicos el uso de los contratos como un instrumento de apoyo para la consecución de objetivos sociales, como "(…) la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles". Este texto nos remite a la tensión que están en la base del planteamiento de este artículo. La normativa de contratos pretende reducir los obstáculos al acceso de los operadores económicos a los contratos públicos, y a un tiempo es cada vez más intensa su voluntad de integración de los objetivos de las políticas ambientales y sociales, que permite excluir a los operadores económicos que ofrecen estándares ambientales o sociales menores o ilegales.

El Derecho de la contratación pública y el Derecho ambiental se prestan servicios mutuos. La integración de consideraciones ambientales y sociales generan riesgos de discriminación y de uso fraudulento y opaco de la contratación pública, debido al amplio margen de apreciación y, en algunos casos, la dificultad aplicativa que plantean criterios de bases científico-técnica.

Si bien la integración del medio ambiente introduce mayor discrecionalidad en la actividad contractual, el Derecho ambiental compensa estos riesgos ofreciendo al Derecho de la contratación pública instrumentos que permiten aplicar criterios o cláusulas ambientales de forma objetiva, transparente y segura. Es el caso de las ecoetiquetas, que permiten determinar de forma objetiva las características ambientales de prestaciones o introducir la perspectiva del ciclo de vida de los prestaciones, sin necesidad de aplicar metodologías complejas. Asimismo, la solvencia técnico-ambiental para gestionar la ejecución de un contrato con repercusiones en el medio ambiente se puede acreditar mediante el cumplimiento de las normas reguladoras de sistemas de gestión ambiental.

Por otra parte, el Derecho de contratos públicos contribuye a velar por la mejor aplicación del Derecho ambiental. Ofrece recursos, especialmente tras la aprobación definitiva del TPDCP, que permiten excluir las ofertas u operadores económicos que no cumplen con la legislación ambiental. El reforzamiento progresivo de estas exigencias es un medio complementario para contribuir a solventar el problema crónico del Derecho ambiental, su falta de aplicación efectiva. El riesgo de verse excluido del mercado público es un notable incentivo al cumplimiento del Derecho ambiental por los operadores económicos, siempre, claro esta, que estos perciban este exclusión como posible, lo cual dependerá del rigor con el que los entes del sector público apliquen estas previsiones.

Entre el Derecho ambiental y el Derecho de la contratación pública se establece por tanto una relación simbiótica con efectos positivos mutuos; mejor aplicación del Derecho ambiental y garantía de objetividad y transparencia para el uso estratégico de la contratación pública.

El análisis del TPDCP permite sacar algunas conclusiones, que esbozamos en los siguientes epígrafes.

a) Voluntad política creciente de fomento de la contratación pública como un instrumento de mercado de apoyo a las políticas ambientales y sociales

El texto refleja una voluntad política decidida para fomentar usar la contratación pública como un instrumento de mercado de apoyo a los objetivos de las políticas públicas. El uso estratégico de la contratación pública es uno de los dos pilares de la nueva Directiva. Esta voluntad política tiene su expresión en los considerandos de la Directiva. Veinte de ellos aluden a la integración de consideraciones ambientales. El considerando número 2 realiza toda una declaración de principios:

> "La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020 (…) como uno de los instrumentos de mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando a un mismo tiempo un uso eficiente de los fondos públicos".

b) Reafirmación expresa de la estrategia de doble enfoque

El TPDCP mantiene y reafirma la estrategia seguida hasta el momento desde las instituciones comunitarias para la implantación de la contratación pública verde.

El Derecho comunitario de la contratación pública se basa en un enfoque voluntario. No obliga a los poderes adjudicadores a integrar la perspectiva ambiental ni social. Simplemente capacita a los poderes adjudicadores para que puedan hacerlo en las diferentes fases del procedimiento de contratación (preparación y adjudicación) y en la propia ejecución del contrato. Este planteamiento general se ha ido completando poco a poco con la obligación de usar criterios o cláusulas ambientales para concretas prestaciones, que se ha ido introduciendo desde el Derecho ambiental comunitario u otros ámbitos sectoriales. Así, recientes normas comunitarias exigen la adquisición de productos, prestaciones u obras con características de ahorro y eficiencia energética. Es decir, se está introduciendo la obligación de contratación verde en aquellos espacios en donde es posible conseguir una doble ganancia: alcanzar objetivos ambientales como la lucha contra el cambio climático y la reducción de la contaminación y, al mismo tiempo, conseguir un uso eficiente de los recursos públicos, obteniendo ahorros económicos para los poderes adjudicadores.

Esta planteamiento estratégico se deducía ya de las actuaciones y normas aprobadas estos últimos años desde las instancias comunitarias, pero ahora se explicita en los considerandos del TPDCP:

> "La contratación pública debe "(…) permitir que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes" (cdo. 2)
>
> "Es de capital importancia aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la contratación pública para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En este

contexto, es preciso recordar que la contratación pública es crucial para impulsar la innovación, que, a su vez, es de gran importancia para el crecimiento futuro en Europa. Sin embargo, ante las grandes diferencias existentes entre los distintos sectores y mercados, no sería apropiado imponer a la contratación unos requisitos medioambientales, sociales y de innovación de carácter general y obligatorio.

El legislador de la Unión ya ha establecido unos requisitos de contratación obligatorios para la obtención de objetivos específicos en los sectores de los vehículos de transporte por carretera (Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo) y los equipos ofimáticos (Reglamento (CE) n.º 106/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo). Por otro lado, la definición de métodos comunes para el cálculo de los costes del ciclo de vida ha progresado considerablemente.

Parece oportuno, por tanto, continuar en esta línea y dejar que sea la legislación sectorial específica la que fije objetivos obligatorios en función de las políticas y las condiciones particulares imperantes en el sector de que se trate, y fomentar el desarrollo y la utilización de enfoques europeos para el cálculo del coste del ciclo de vida como refuerzo para el uso de la contratación pública en apoyo del crecimiento sostenible." (cdo. 95)

c) Clarificación del uso de criterios y cláusulas ambientales e instrumentos de mercado en el marco de los procedimientos de contratación pública

La norma clarifica las posibilidades de uso de criterios y cláusulas ambientales y sociales en los procedimientos de contratación. Se otorga mayor claridad en el uso de instrumentos de mercado ambiental, como las ecoetiquetas o los sistemas de gestión, como medios objetivos, seguros y transparentes para integrar consideraciones ambientales en diferentes fases del procedimiento. El TPDCP genera mayor seguridad jurídica en el uso estratégico de la contratación pública, contribuyendo a eliminar así la reticencia de los poderes adjudicadores a usar criterios ambientales ante la falta de claridad y el consiguiente el riesgo de eventuales conflictos jurídicos.

c.1) La determinación de especificaciones técnicas referidas a características ambientales de la prestación

El TPDCP ofrece mayor claridad en el uso de especificaciones técnicas referidas a características ambientales de las prestaciones[6]. Señala expresamente que las características "podrán referirse" al "proceso o método específico de producción o prestación de las obras, los suministros o los servicios requeridos, o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios" (art. 42.1). Siguiendo la doctrina

6. Con todo, la definición de especificación técnica de la Directiva 2004/18 ya se refería explícitamente a los "procedimientos y métodos de producción" (anexo VI), por lo que admitía igualmente la definición de especificaciones técnicas referidas a la fase de producción del producto.

del TJUE, el TPDCP dispone que estas características deben estar vinculadas al objeto del contrato y "guardar proporción con el valor y los objetivos de este".

Esta última referencia, como la progresiva introducción de criterios o cláusulas ambientales o sociales en los procedimientos de contratación, va a suponer un incremento progresivo del protagonismo del principio de proporcionalidad como test jurídico de valoración de la legalidad de estas cláusulas contractuales. El uso estratégico de la contratación pública supone trasladar al seno de la regulación de contratos públicos la clásica tensión entre libre circulación económica e intervención pública ambiental, que como sabemos se solventa jurídicamente mediante el recurso al principio de proporcionalidad.

c.2) El uso de etiquetas ambientales en el procedimiento de contratación

La Directiva 2004/18 permite que los poderes adjudicadores puedan utilizar las etiquetas ecológicas para definir características técnicas en términos de rendimientos o exigencias funcionales en los pliegos de prescripciones técnicas (art. 23.6). Las etiquetas utilizadas como referencia deben ser apropiadas para definir las características de una prestación que sea objeto del contrato, estar basadas en información científica, ser el resultado de una amplia participación y ser accesibles a todas las partes interesadas. En definitiva, el uso de las etiquetas debe permitir la integración de criterios ambientales objetivos y transparentes. No generar riesgos de incumplimiento de los principios básicos del régimen de la contratación pública, igualdad y transparencia.

El TPDCP reitera estas mismas exigencias aunque con una redacción más clara y coherente con la doctrina del TJUE. La redacción de los requisitos que deben cumplir las etiquetas es un poco más abierta teniendo en cuenta que la nueva Directiva admite no sólo el uso de etiquetas ambientales, como la anterior, sino también las de carácter social, que tienen notas y características propias. Se introduce un nuevo requisito que deben cumplir los sistemas de etiquetado utilizados como referencia para la integración de exigencias ambientales o sociales. Los requisitos aplicables a efectos de la etiqueta deben haber sido fijados por "un tercero sobre quien el operador económico no pueda ejercer una influencia decisiva" (art. 43.1, letra e), para garantizar así los riesgos derivados de la utilización de autodeclaraciones de empresas como etiquetas de referencia.

De acuerdo con la sentencia de 10 de mayo de 2012, asunto C-368/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos,* los poderes adjudicadores no pueden exigir a las empresas que estén adscritas a un determinado sistema de ecoetiquetado. El poder adjudicador debe indicar expresamente en los pliegos de condiciones las características ambientales detalladas derivadas de un sistema de ecoetiquetado determinado. No puede hacer una referencia expresa y global al cumplimiento de los criterios de concesión de un concreta etiqueta, sino que debe concretarlos en los pliegos.

El TPDCP cambia este último criterio. Ofrece un planteamiento más abierto. Los poderes adjudicadores "podrán exigir" que las obras, los suministros o los servicios lleven etiquetas específicas que certifiquen determinadas características medioambienta-

les, sociales o de otro tipo, siempre que acepten también etiquetas o medios de prueba equivalentes (art. 43). Esto permitiría simplificar la labor de definición de las cláusulas técnicas ambientales por parte del poder adjudicador, permitiendo que éste se remita directamente a una concreta etiqueta, pero sin exigirla. El TPDCP no limita el recurso a las etiquetas en las especificaciones técnicas, sino que lo extiende, siguiendo la doctrina del TJUE, a los criterios de adjudicación o a las condiciones de ejecución. Asimismo, el TPDCP prevé la posibilidad de exigir total o parcialmente una concreta etiqueta. El poder adjudicador podrá demandar sólo algunos de los requisitos de un concreto sistema de etiquetado. En ese caso, los poderes adjudicadores indicarán en los pliegos a qué requisitos se está haciendo referencia (art. 43).

Los criterios de concesión de etiquetas públicas multicriterio solo pueden integrar las prescripciones técnicas de un contrato público cuando estén vinculadas al objeto del contrato. Nunca cuando hagan referencia al comportamiento ambiental del operador económico. En el caso de que las etiquetas se basen en criterios de concesión objetivos –vinculados a características de un producto o proceso productivo o de servicios– y subjetivos –referidos al comportamiento de los sujetos beneficiarios–, el TPDCP permite un uso parcial de los sistemas de ecoetiquetado. Así prevé que cuando una etiqueta, que cumplan los requisitos del artículo 43, establezca criterios no vinculados con el objeto del contrato, "(…) los poderes adjudicadores no exigirán la etiqueta como tal, pero podrán definir las especificaciones técnicas por referencia a las especificaciones detalladas en esa etiqueta o, en su caso, a partes de esta, que estén vinculadas al objeto del contrato y sean adecuadas para definir las características del objeto del contrato" (art. 43).

El TPDCP dispone que "los poderes adjudicadores que exijan una etiqueta deberán aceptar todas las etiquetas que confirmen que las obras, suministros o servicios cumplen requisitos equivalentes a efectos de la etiqueta" (art. 43.1). Los órganos de contratación no podrán restringir la posibilidad de utilizar etiquetas equivalentes por los operadores económicos para acreditar el cumplimiento de las especificaciones técnicas –criterios de adjudicación o condiciones de ejecución–. No obstante, restringe la posibilidad de utilizar medios equivalentes de prueba, a los casos en que el operador económico le resulte "manifiestamente imposible" disponer de la etiqueta de referencia o una equivalente dentro de los plazos aplicables. Además el operador económico interesado deberá demostrar que la prestación cumple los requisitos de la etiqueta referenciada en los pliegos. El TPDCP restringe la posibilidad del uso de medios equivalente de prueba, distintos a la etiqueta utilizada de referencia u otras etiquetas equivalente. Esto supone un impulso del uso de etiquetas como medio idónea para acreditar el cumplimiento de criterios o cláusulas ambientales previstas en los pliegos de contratos públicos.

c.3) La exigencia de medidas de gestión ambiental para acreditar la solvencia técnica para ejecutar prestaciones con incidencia ambiental

El TPDCP mantiene el núcleo de la regulación del artículo 50 de la Directiva 2004/18, con algunos cambios destinados a mejorar y simplificar la redacción (art.

62.2, TPDCP). Lo más novedoso se refiere a la posibilidad de presentar pruebas de medios equivalentes de gestión ambiental, cuando el operador no disponga del certificado utilizado de referencia o de otro equivalente. La Directiva 2004/18 prevé que se "(…) aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión ambiental que presenten los operadores económicos". Sin más. El TPDCP restringe la posibilidad de uso de medios equivalentes, seguramente por la dificultad que plantea a los poderes adjudicadores comprobar que los operadores no certificados disponen de una solvencia técnico equiparable a los operadores certificados por algún sistema, público o privado, europeo o internacional, y el consiguiente riesgo de conflicto jurídico:

> "(…) Si el operador económico puede demostrar que no tiene acceso a certificados de este tipo, o que no tiene la posibilidad de obtenerlos dentro del plazo fijado por causas que no le sean atribuibles, el poder adjudicador también aceptará otras pruebas de medidas de gestión medioambiental, a condición de que el operador económico demuestre que dichas medidas son equivalentes a las exigidas con arreglo al sistema o norma de gestión medioambiental aplicable." (art. 62.2, TPDCP).

Este planteamiento restrictivo y la propia dificultad para los operadores económicos de acreditar que sus medidas de gestión ambiental son equivalentes a las exigidas por el sistema o norma aplicable a la concreta prestación, supone sin duda una impulso a la implantación de los sistemas públicos o privados de gestión ambiental en los sectores u operadores económicos implicados en el mercado público.

c.4) El recurso a características ambientales como criterio de valoración de las ofertas

El TPDCP refuerza y clarifica el uso de criterios ambientales para la valoración de las ofertas. Debido especialmente al impulso del Parlamento Europeo, el TPDCP marca un nuevo enfoque orientado a realizar valoraciones económicas de las ofertas con una perspectiva más amplia, no centradas necesariamente el precio de compra, y más abierto a fomentar el uso de criterios de calidad (art. 67). De hecho destaca que el texto prevé que los Estados miembros puedan disponer que "(…) los poderes adjudicadores no tenga la facultad de utilizar solamente el precio o coste como único criterio de adjudicación o podrán limitar la aplicación de este criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados contratos". Parece marcarse una línea de tendencia hacia la reducción del protagonismo del precio más bajo como criterio de valoración de las ofertas. Por el contrario los criterios cualitativos y, especialmente, el coste del ciclo de vida irán adquiriendo progresivamente más presencia, a medida que se simplifiquen las metodologías para su cálculo.

Siguiendo el enfoque voluntario de la Directiva 2004/18, la oferta económica más ventajosa "podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate" (art. 67.2). Dichos criterios incluirán "características sociales, ambientales e innovadoras" (art. 67.2, letra a). De acuerdo con la perspectiva ya apuntada en el proceso de reflexión previo a la elaboración

de la Propuesta de Directiva, el TPDCP acoge un enfoque estratégico aludiendo no sólo a las consideraciones ambientales, sino también a las sociales o innovadoras, no presentes en la Directiva 2004/18.

En segundo término, el TPDCP prevé una interpretación amplia de lo que se entiende por vinculación con el objeto del contrato:

> "3. Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, *en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida*[7], incluidos los factores que intervienen:
>
> a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios; o
>
> b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida,
>
> incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material" (art. 67.3)

La posibilidad de utilizar cláusulas o criterios ambientales vinculados a los "procesos o métodos de producción" era posible en el marco de la Directiva 2004/18. El TJUE se pronunció sobre esta cuestión en el asunto *Wienstrom* (2003), admitiendo con carácter general que la valoración del origen renovable de la energía suministrada podía ser utilizado como criterio de adjudicación vinculado con el objeto del contrato.

No obstante, esta cuestión necesitaba ser clarificada en el texto de la Directiva. Como vemos el TPDCP recoge expresamente esta opción con un enfoque amplio. El texto alude a los procesos específicos de cualquier etapa del ciclo de vida de la prestación, incluida la producción, prestación o comercialización, "incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material". Este planteamiento amplio permite la integración no sólo de aspectos vinculados con el proceso productivo de un producto (agricultura biológica, maderas de producción sostenible, energía derivada de fuente renovables, etc.), sino también de criterios ambientales referidos a los procesos de prestación de un servicio o a los procesos de comercialización vinculados con prácticas de comercio justo.

Si esta posibilidad ya existía, el TPDCP ofrece mayor claridad jurídica y un enfoque amplio de los factores o criterios que se entiende vinculados con el objeto del contrato. En todo caso, quedan fuera el recurso a cláusulas o criterios vinculados exclusivamente al comportamiento o compromiso ambiental o social del operador económico.

En cuarto lugar, los poderes adjudicadores podrán basar sus decisiones de compra en el coste del ciclo de vida de los productos, los servicios o las obras (art. 67.1), que puede integrar tanto costes económicos vinculados con la adquisición, utilización,

7. La cursiva es nuestra.

mantenimiento y final de vida, como costes imputados a externalidades ambientales[8]. El TPDCP dispone que en el supuesto de que un acto legislativo haga obligatorio un método común para calcular los costes de ciclo de vida, ese método se aplicará a la evaluación de los costes del ciclo de vida (art. 68.3). Por el momento, sólo ha sido aprobado el método común de cálculo de ciclo de vida de los vehículos de transporte por carreteras previsto en la Directiva 2009/33, de 23 de abril (anexo XIII, TPDCP). La aprobación de métodos comunes para el cálculo del ciclo de vida es un elemento central para objetivar y simplificar la aplicación de criterios de valoración ambientales complejos y evitar su aplicación arbitraria, opaca y discriminatoria. La labor de la Comisión Europea va a ser fundamental en el desarrollo de estas metodologías.

Como hemos comentado al hablar de las especificaciones técnicas ambientales, el carácter complejo de los criterios o cláusulas ambientales plantea problemas de verificación del cumplimiento a los órganos de contratación. Desde la perspectiva de los criterios de valoración, es fundamental determinar las metodologías de evaluación de las ofertas, siempre que se garantice la libertad del licitador para recurrir a métodos equivalentes de prueba. En caso contrario, la introducción de criterios de valoración que no permitan hacer una valoración clara y objetiva de las ofertas y que impidan a los licitadores conocer cómo se van a aplicar pueden suponer una vulneración del principio de transparencia. El TPDCP ha adquirido plena conciencia de esta cuestión, recogiendo en buena medida la doctrina del TJUE:

> "Los criterios de adjudicación no tendrán por efecto conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada. Garantizarán la posibilidad de una competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, los poderes adjudicadores deberán comprobar de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores" (art. 67.4, TPDCP).

Asimismo, cuando se utilice el cálculo del coste de ciclo de vida en la valoración de ofertas, los pliegos de contratación indicarán "los datos que deban facilitar los licitadores, así como el método que utilizará el poder adjudicador para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos" (art. 68.2).

Finalmente, el cálculo del coste del ciclo de vida de las prestaciones podrán incluir los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, ser-

8. "El cálculo de coste del ciclo de vida incluirá en una medida pertinente la totalidad o una parte de los costes siguientes a lo largo del ciclo de vida de un producto, un servicio o una obra:
   a) costes sufragados por el poder adjudicador o por otros usuarios, tales como: i) los costes relativos a la adquisición, ii) los costes de utilización, como el consumo de energía y otros recursos, iii) los costes de mantenimiento; iv) los costes de final de vida, como los costes de recogida y reciclado;
   b) los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse; esos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático" (art. 68.1, TPDCP).

vicio u obra durante su ciclo de vida, "a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse" (art. 68.1, TPDCP). Esos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático (art. 68.1, TPDCP). La TPDCP establece condiciones qué deben cumplir los métodos utilizado para la evaluación de los costes imputados a externalidades ambientales, con la finalidad de evitar que la compleja valoración económica de los efectos ambientales de una prestación, se convierta en una vía de entrada al favoritismo, la discriminación o la opacidad (art. 68.2)[9].

d) El reforzamiento del papel del Derecho de contratos públicos como un instrumento complementario para velar por el cumplimiento del Derecho ambiental

El TPDCP refuerza el papel de la normativa de contratación como un medio para velar por el mejor cumplimiento del Derecho ambiental. La integración de consideraciones ambientales en los contratos públicos permite a los órganos de contratación exigir o valorar estándares ambientales que van más allá de las exigencias legales básicas. No obstante, el régimen de contratación ofrece también instrumentos que permiten contribuir a una mejor aplicación de la legislación ambiental en la ejecución del contrato por parte de los diferentes operadores económicos que intervienen en ella.

Uno de los aspectos más novedosos del TPDCP es el reforzamiento del papel del Derecho de contratos como medio para velar por el cumplimiento de la legilación ambiental:

> "En aras de la integración adecuada de los requisitos medioambientales ambientales (…), resulta especialmente importante que los Estados miembros y los poderes adjudicadores tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la legislación medioambiental (…) tanto nacionales como de la Unión Europea" (cdo. 37, TPDCP).

> "Ninguna disposición en la presente Directiva debe impedir la imposición o ejecución de medidas necesarias para proteger (…) la vida humana y animal y la conservación de las especies vegetales o de otras medidas ambientales, en particular teniendo en cuenta el desarrollo sostenible, siempre que dichas medidas sean conformes con el TFUE" (cdo. 41)

El Texto Provisional dispone en el artículo 18.2, titulado "Principios de la contratación", que los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución del contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obliga-

9. "(…) El método utilizado para la evaluación de los costes imputados a externalidades medioambientales cumplirá todas las condiciones siguientes: a) estar basado en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios; en particular, si no se ha establecido para una aplicación repetida o continuada, no favorecerá o perjudicará indebidamente a operadores económicos determinados; b) ser accesible para todas las partes interesadas; c) todo operador económico normalmente diligente, incluidos los operadores económicos de países terceros, que sea parte en el Acuerdo o en otros acuerdos internacionales que vinculen a la Unión, ha de poder facilitar los datos exigidos con un esfuerzo razonable." (art. 68.2, TPDCP).

ciones aplicables en materia medioambiental establecidas en el Derecho comunitario o nacional o en los convenios internacionales previstos en el anexo X[10]. La inclusión de esta previsión en el Capítulo II de "Normas Generales" y particularmente en este artículo, referido a los principios de la contratación, indica el compromiso de esta Directiva con el uso de los contratos públicos como apoyo a las políticas públicas. No obstante, este compromiso se debilita en cierta medida cuando observamos algunas de las previsiones de la Directiva para hacerlo operativo:

1. En primer lugar, los poderes adjudicadores "podrán decidir" no adjudicar un contrato al licitador que presente la oferta económica más ventajosa cuando hayan comprobado que la oferta no cumple las obligaciones del Derecho ambiental comunitario o nacional o de los convenios internacionales del anexo X (art. 56.1, *in fine*[11]). Si bien es cierto que esto supone un avance con relación al texto de la Directiva 2004/18, no se exige el rechazo de las ofertas, sino simplemente se prevé una posibilidad en manos de los Estados miembros.

2. En segundo lugar, los poderes adjudicadores "podrán excluir" del procedimiento a un operador económico de la participación en un procedimiento, por sí mismos o a petición de los Estados miembros, "cuando pueda demostrar por cualquier medio apropiado" que se han incumplido obligaciones de Derecho ambiental comunitario o nacional o los convenios internacionales recogidos en el anexo X (art. 57.4, letra a).

   La Directiva 2004/18 no hacía expresa esta facultad de exclusión en los supuestos de vulneración de la legislación ambiental. No obstante, esto no va a suponer una especial novedad en nuestra legislación de contratos con relación a las prohibiciones de contratación. El TRLCSP establece expresamente una prohibición de contratación con personas hayan sido condenados mediante sentencia firme por "delitos relativos a la protección del medio ambiente" (artículo 60.1, letra a), o que hayan sido sancionadas "con carácter firme" por infracción "grave" en materia medioambiental (art. 60.1, letra c). Con todo, la transposición puede suponer alguna modulación como la ampliación de la relación de Leyes nacionales de cuyo incumplimiento se puede derivar una prohibición de contratación, o la integración de la prohibición de contratar en caso de vulneración del Derecho comunitario o internacional –los concretos convenios del anexo X–. Puede ser la oportunidad para potenciar la prohibición de contratación con empresas que hayan sido sancionadas por infracciones graves en materia ambiental.

---

10. Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; Convenio para el control de laeliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (Convenio de Basilea); Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP); Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (PNUMA/FAO) (Convenio PIC), Rotterdam, 10.9.1998, y sus tres Protocolos regionales.
11. El artículo 56, TPDCP, recoge los principios generales de la fase de selección de los participantes y adjudicación de los contratos.

El TPDCP prevé también que los poderes adjudicadores "podran" excluir a un operador económico, "en cualquier momento del procedimiento", si se comprueba el incumplimiento de las obligaciones de Derecho ambiental comunitario o nacional o de los convenios internacionales recogidos en el anexo X. Esta exclusión puede ser por decisión propia o a instancia de otro Estado miembro. Este incumplimiento puede deberse a "actos cometidos u omitidos antes del procedimiento o durante el mismo" (art. 57.5).

Finalmente, el TPDCP prevé la posibilidad de que los operadores económicos adopten medidas de cumplimiento destinadas a "reparar las consecuencias de las infracciones penales o las faltas que hayan cometido y a prevenir eficazmente que vuelvan a producirse conductas ilícitas" (cdo. 102). En ese caso, "cuando estas medidas ofrezcan garantías suficientes, se deberá dejar de excluir por estos motivos al operador económico de que se trate" (cdo. 102). Desde la perspectiva ambiental, ello nos remite a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, que establece el marco para la definición de las medidas de reparación del daños ambiental. Esta norma debe ser pues el parámetro interno para la aplicación de las previsiones del TPDCP sobre levantamiento de la prohibición de contratación en caso de reparación de las consecuencias de infracciones ambientales. Recordemos que la citada norma no admite la reparación mediante una mera indemnización dineraria.

3. En tercer término, el poder adjudicador exigirá al operador económico que explique el precio o los costes propuestos en la oferta cuando las ofertas parezcan anormalmente bajas para las obras, los suministros o los servicios de que se trate (art. 69.1). Estas explicaciones podrán referirse al cumplimiento de las obligaciones de la legislación ambiental comunitaria o nacional o de los convenios internacionales de protección del medio ambiente recogidos en el anexo X (art. 69.2, letra d, en relación con el art. 18.2). Cuando los poderes adjudicadores comprueben que una oferta es anormalmente baja debido a que no cumple la legislación ambiental citada, la "rechazarán" (art. 69.3). En este caso la Directiva es más firme. No se prevé una mera posibilidad. Los poderes adjudicadores deben rechazar la oferta.

4. En cuarto, la nueva Directiva recoge una previsión interesante. El medio ambiente está previsto en la norma como causa de exclusión o prohibición de contratación con los operadores económicos. Ya lo hemos visto. Pero además la norma comunitaria prevé que el medio ambiente puede servir de excepción a las causas de exclusión obligatoria de la contratación:

> "Los Estados miembros podrán establecer una excepción a la exclusión obligatoria prevista en los apartados 1 y 2, con carácter excepcional, por razones imperiosas de interés general como la salud pública o la protección del medio ambiente." (art. 57.3)

Este artículo da cabida a situaciones accidentales o de contaminación importante en las que por razones técnicas sólo exista un operador económico con capacidad para afrontar la prestación, que se encuentre afectado por alguna de las causas de

exclusión obligatoria. El medio ambiente no actúa como factor de restricción del mercado público, sino de ampliación reintegrando a operadores excluíos, cuando concurra una razón ambiental que merezca mayor protección que el interés protegido por la causa de exclusión que afecta al operador. La aplicación de esta previsión requerirá someter la decisión a un juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

5. En quinto lugar, la Directiva establece que "se podrán" tomar medidas para evitar el incumplimiento por parte de los subcontratistas de las obligaciones previstas en el Derecho ambiental o nacional o en los convenios internacionales previstos en el anexo X. Particularmente, en todo caso, si el Derecho nacional dispone un "mecanismos de responsabilidad conjunta" entre el subcontratista y contratista principal, el Estado miembro "se asegurará" de que en la ejecución del contrato se aplique las normas ambientales citadas (art. 70.6, letra a). Además, los poderes adjudicadores "podrán comprobar", por decisión propia o a petición de los Estados miembros, si los subcontratistas están afectados por motivos de exclusión del artículo 57. En ese caso, el poder adjudicador "exigirá" que el operador económico sustituya al subcontratista que haya incurrido, de acuerdo con la comprobación realizada, en causas de exclusión obligatoria (art. 70.6, letra b). Esta previsión es novedosa y extiende las posibilidades de exigir el cumplimiento del Derecho ambiental a todos los agentes que intervienen en la ejecución del contrato. Esta previsión permite potenciar el uso de los contratos públicos para reforzar el deficiente cumplimiento del Derecho ambiental y fomentar compartimientos socialmente responsables.

   Este texto clarifica las posibilidades de los poderes de adjudicación para excluir de los procedimientos de adjudicación a los operadores no respetuosos con la legislación ambiental. Esto unido a la prohibición de contratar con operadores que hayan sido condenados o sancionados en firme por delitos o infracciones ambientales graves, permite enviar al mercado un mensaje claro sobre el nivel de responsabilidad social que deben alcanzar los operadores que quieran acceder a los contratos públicos e, indirectamente, contribuir a reducir el principal problema de la política y el derecho ambiental actual: el nivel de incumplimiento de la legislación ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Casado Casado, L., "Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general", en Casado Casado, L., Fuentes I Gasó, J. R., Gifreu Font, J., *Prestación de servicios, administraciones públicas y Derecho administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Casado Casado, L., Fuentes I Gasó, J. R., Gifreu Font, J., *Prestación de servicios, administraciones públicas y Derecho administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

García Pérez, M., Sanz Larruga, F. J., Pernas García, J. J. (coord.), *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.

Gimeno Feliú, J. M., "Las nuevas Directivas –cuarta generación– en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública", REDA núm. 159, 2013.

Pernas García, J. J.:

—"Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública", García Pére, M., Sanz Larruga, F. J., Pernas García, J. J. (coord.), *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.

—"Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa ambiental" en Casado Casado, L., Fuentes I Gasó, J. R., Gifreu Font, J., Prestación de servicios, administraciones públicas y Derecho administrativo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

—"La transposición de la directiva de emisiones industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 de junio de 2013.

Urrutia Libarona, I., "Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias", conferencia en el seminario "Os Dereitos sociais na crise. A crise dos Dereitos sociais", celebrado en Santiago de Compsotela os días 10 e 11 de outubro de 2013.

XV

La reforma de la ley de costas o la puesta en valor económico del litoral

Francisco Javier Sanz Larruga

Sumario.– 1. Introducción.–2. Análisis de algunas novedades de la ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de costas.–*2.1. Novedades en la determinación del dominio público marítimo-terrestre. La nueva regulación del deslinde de costas.–2.2. Modificaciones en el régimen jurídico de las servidumbres. Nuevo régimen de los "núcleos tradicionales de costa".–2.3. Revalorización de los títulos concesionales y novedades en el régimen de usos del dominio público marítimo-terrestre.*–A) La transmisibilidad de las concesiones.–B) Los plazos concesionales.–*2.4. Revalorización de obras e instalaciones preexistentes.*–A) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988.–B) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de tránsito con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988.–C) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de protección con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988.–*2.5. Otras novedades. En particular, el sistema de impugnación de actos y acuerdos locales (la cláusula "anti-Agarrobico").*–3. La sostenibilidad ambiental en la ley 2/2013. los desafíos de las zonas costeras ante los efectos del cambio climático.–4. Conclusiones.–*A) La Ley 2/2013 es arbitraria en algunas de sus determinaciones.–B) La Ley 2/2013 vulnera el derecho de igualdad ante la ley.–C) La Ley 2/2013 es una ley singular de dudosa constitucionalidad.–D) La Ley 2/2013 es una ley desafortunada.*–Bibliografía.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro comentario de la edición anterior de esta obra –subtitulado "Temores y expectativas ante la reforma de la Ley de Costas"– ya dábamos noticia del comienzo de la tramitación parlamentaria del anteproyecto y proyecto de Ley que ha terminado aprobándose por la Cortes Españolas bajo el nombre de "Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28

de julio, de Costas". Explicábamos allí la génesis y parte de la tramitación parlamentaria del Proyecto, su justificación por el Gobierno del Estado y las primeras reacciones de grupos sociales y de algunos profesores universitarios.

Una vez publicada la Ley 2/2013 en el BOE de 30 de mayo de 2013 (nº 129) –entrando en vigor al día siguiente, el 31 de mayo– conviene al menos recordar –con NÚÑEZ LOZANO (2013, 14-16)– los hitos más relevantes de su génesis y tramitación: presentación por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del borrador del anteproyecto ante el Consejo de Ministros en julio de 2012; aprobación como proyecto de Ley por el Consejo de Ministros el 10 de octubre de 2012; apertura del plazo de enmiendas el 19 de octubre de 2012; debate de totalidad en el Congreso el 13 de diciembre; entrada del proyecto de Ley en el Senado el 28 de febrero de 2013 y apertura de plazo de enmiendas hasta el 12 de marzo de 2013; emisión del informe de la Ponencia el 11 de abril de 2013; aprobación del dictamen de la Comisión por el Pleno del Senado el 24 de abril de 2013; y aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados el 9 de mayo de 2013.

El rechazo unánime de los grupos ecologistas a esta reforma de la Ley 22/1988 fue escenificada por un intento frustrado de los activistas de *Greenpeace* de encaramarse al tejado del Congreso de los Diputados, el mismo 9 de mayo de 2013, para protestar por reforma que acababa de aprobarse en el mismo Congreso con el único apoyo del Grupo Popular, la abstención de CIU y la negativa del resto de los grupos parlamentarios. Asimismo alguna de las plataformas de afectados como la *Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas* manifestó su disconformidad y decepción con el contenido de la reforma por su temor a que pudiera convertirse en un "instrumento de arbitrariedad"(cfr. *http://www.afectadosleydecostas.net/*).

Pocos meses después, el 18 de octubre de 2013 (nº 250) se publicó en el BOE las providencias del Tribunal Constitucional por las que se admiten a trámite los recursos de inconstitucionalidad contras varios artículos de la Ley 2/2013 presentados por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (nº 5020-2103), por el Consejo de Gobierno de Andalucía (nº 4906-2013), por el Gobierno de Canarias (nº 5009-2013), y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista (nº 5012-2013). Y el BOE de 1 de noviembre de 2013 (nº 262) publicaba el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña (nº 4912-2013).

La Ley 2/2013 consta de dos únicos artículos: el primero por el que se reforma la Ley de Costas de 1988 consistente en la modificación de 38 artículos y dos disposiciones transitorias (la 1ª y la 4ª) y a la que se incorporan tres nuevas disposiciones adicionales (10ª, 11ª y 12ª); y el segundo artículo sobre la "prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior". También recoge la citada Ley otras disposiciones sobre el régimen singular de Formentera (adicional 4ª), sobre el "derecho de reintegro" (adicionales 5ª y 6ª), y la exclusión del dominio público de determinados núcleos (adicional 7ª). Todo lo cual manifiesta una deficiente técnica legislativa al

tener que manejarse a partir de ahora dos cuerpos legales: el texto consolidado de la Ley de Costas y los "retales" de la Ley 2/2013 (MENÉNDEZ REXACH, 2014).

La disposición final de la Ley 2/2013 otorga un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para que el Gobierno apruebe la revisión del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988 y dicte disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de la Ley. El plazo se cumplió el último día del año 2013 sin que al tiempo de escribir este trabajo (mediados de febrero de 2014) aquélla revisión reglamentaria se haya producido. Llamadas explícitas (unas trece) de la Ley 2/2013 al reglamento que afectan a cuestiones tan importantes –por poner dos ejemplos– como el establecimiento de los criterios técnicos para deterninar el límite constituido por el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos o el régimen de reducción de la extensión de la zona de servidumbre de protección en los márgenes de los ríos.

Para el estudio de la Ley 2/2013 que realizamos a continuación –de forma necesariamente compendiada– para destacar los aspectos más relevantes y novedosos de la reforma de la Ley de Costas, hemos utilizado fundamentalmente la ponencia que presentamos la Profesora Marta GARCÍA PÉREZ y yo mismo en el IX Congreso Nacional de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Santiago de Compostela el pasado día 7 de febrero de 2014. No obstante, en su elaboración hemos tenido en cuenta todas las novedades doctrinales que se han publicado en el último año sobre esta materia y que recogemos en el apartado de bibliografía.

2. ANÁLISIS DE ALGUNAS NOVEDADES DE LA LEY 2/2013, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE COSTAS

2.1. Novedades en la determinación del dominio público marítimo-terrestre. La nueva regulación del deslinde de costas

La Ley 2/2013 modifica, en primer lugar, la determinación de la ribera del mar (art. 3), con las siguientes novedades: se incluye una importante especificación respecto al límite interior de la zona marítimo-terrestre cuando se fije con referencia a las olas en los mayores temporales conocidos (apartado 1.a) que se remite a "los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente"; se modifica el régimen de los terrenos inundados (apartados 1.a); y se matiza la integración de las dunas en la ribera del mar (apartado 1.b) frente al criterio refrendado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además, la Ley modifica la consideración demanial de los terrenos invadidos por el mar (art. 4.3) y el régimen de las obras de defensa (art. 6). En este punto es muy significativa y cuestionable la exclusión del dominio público de los terrenos destinados salinas y cultivos marinos aunque sean naturalmente inundables (cfr. la reformada Disposición Transitoria 1ª, 5 de la Ley de Costas).

Estas modificaciones se acompañan en la nueva Ley de novedades en el procedimiento de deslinde, fundamentalmente las siguientes: la inscripción obligatoria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, una vez practicado el deslinde (nuevo apartado 2 del art. 11, en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2013, que dispone un plazo de dos años para cumplir con la obligación de inscripción); la exigencia de anotación marginal en el Registro de la propiedad de la incoación del procedimiento de deslinde (art. 12.4); y la inmatriculación obligatoria de los bienes de dominio público deslindados (art. 13.2). Estas novedades nos parecen muy positivas ya que pemiten reforzar la seguridad jurídica en los procesos de delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

A lo anterior que se añade un nuevo artículo 13 bis, en el que se recoge que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre (apartado 1). Al propio tiempo se regulan dos cuestiones: los derechos de ocupación y aprovechamiento de los titulares de terrenos que, tras la revisión del deslinde, se incorporen al demanio, a quienes se otorgará una concesión por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon (apartado 2); y las obras que pueden realizarse en los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección (apartado 3).

Finalmente, el nuevo artículo 13 ter regula la declaración en situación de regresión grave de aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de la orilla, así como sus efectos (apartados 1 a 7). Sobre este precepto trataremos con algún desarrollo al final de este comentario en relación con la novedosa previsión que contiene la Ley 2/2013 en relación con el cambio climático.

Estas modificaciones de la Ley de Costas no agotan la reforma. La Ley 2/2013, con su singular sistemática, recoge otras consideraciones que elevan exponencialmente el efecto de las nuevas reglas de determinación del demanio.

En primer lugar, la Ley establece que la Administración General del Estado "deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados" por la nueva definición del dominio público marítimo-terrestre (disposición adicional segunda).

En segundo lugar, respecto a los bienes que tras el deslinde dejen de pertenecer al dominio público marítimo-terrestre, se establece el reintegro a quienes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 eran propietarios con título inscrito en el Registro de la Propiedad (disposición adicional quinta); y, singularmente, el "reintegro" de los terrenos situados en urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de ser de dominio público a quienes eran sus titulares inscritos en el Registro de la propiedad a la entrada en vigor de esta nueva Ley (disposición adicional sexta).

En tercer lugar, se establecen algunas reglas especiales de deslinde: el de algunos paseos marítimos construidos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (disposición adicional tercera); el deslinde de la Isla de Formentera (disposición adicional cuarta); y el de las urbanizaciones marítimo-terrestres (disposición adicional 10).

Por último, se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos de determinados núcleos de población que figuran en el anexo de la Ley, que podrán ser transmitidos a sus ocupantes (disposición adicional séptima). Se trata éste último de un insólito supuesto de "deslinde por ley", a la que se incopora la planimetría correspondiente (MENÉNDEZ REXACH, 2014). En esta exclusión y en las anteriores reglas especiales de deslinde se encuentra, a nuestro juicio, el "talón de Aquiles" de la Ley 2/2013, por tratarse de una ley singular que no cumple los parámetros de constitucionalidad que viene exigiendo para este tipo de normas el Tribunal Consticional.

¿Qué valoración puede hacerse de una modificación como la expuesta? Las reflexiones son muchas y de signo muy diverso.

Comenzando por las consideraciones de tipo general, debemos advertir que poco tiene que ver el régimen enunciado con el título de la norma que le da cobertura. En su día, nos referimos a la ley como "un lobo con piel de cordero" (GARCÍA PÉREZ, 2012) o como la "apertura de la caja de Pandora" (SANZ LARRUGA, 2013), con la intención de hacer referencia a una preocupación, entonces provocada por un texto en fase de redacción, que no hizo sino confirmarse en el texto definitivo: la nueva determinación del dominio público marítimo-terrestre provoca, cualquiera que sea el escenario imaginado, una reducción de la franja demanial que hace caer en saco roto algunas aspiraciones proteccionistas del legislador de 1988. Asumido ese coste, y siendo conscientes de que es una opción de política legislativa –que debería haberse reflejado en el título y en el preámbulo de la ley–, es más difícil afrontar otro tipo de determinaciones. Como las que nos abocan a una nueva etapa de re-deslinde, en un momento en que parecía culminar una historia interminable de impugnaciones a lo largo de la franja litoral.

Y, por encima de todas estas consideraciones, cobra especial fuerza una impresión que habrá de ser calibrada por el Tribunal Constitucional en su día: estamos ante una *ley singular, arbitraria y discriminatoria* en algunas de sus determinaciones como destacaremos al final de este comentario.

2.2. Modificaciones en el régimen jurídico de las servidumbres. Nuevo régimen de los "núcleos tradicionales de costa"

La Ley 2/2013 ha provocado ligeros cambios en la regulación general de la servidumbre de protección:

– Se matiza la prohibición referida a las "actividades que impliquen destrucción de yacimientos de áridos", que ahora se concreta con el inciso "naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas" (art. 25.1.c).

– Entre los usos permitidos (art. 25.2) se incluye expresamente a los "establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas" como ejemplo de "instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación".

– Se ha sustituido la autorización autonómica sobre los usos en la servidumbre de protección por una declaración responsable en el caso de obras siempre que cumplan las exigencias legales (artículo 13bis, apartado 3º).

– Se añade un nuevo apartado (artículo 25.4) en el que se dispone que "reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección".

Junto a estos cambios, poco significativos, hay importantísimas novedades salpicadas a lo largo del texto legal. Nos referimos, en particular, a un supuesto en el que la servidumbre de protección puede llegar a reducirse a veinte metros en la desembocadura de los ríos, si bien se requiere el acuerdo de las tres Administraciones territoriales competentes (cfr. nuevo apartado 3º del artículo 23 de la Ley de Costas).

Por lo que se refiere al nuevo régimen jurídico de los "núcleos tradicionales de costa" –que recoge la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 2/2013– el legislador estatal pretende hacer frente a un conflicto que dura ya décadas y que afecta a determinados núcleos de población, particularmente de Galicia y Canarias, en los que confluyen condiciones singulares que han provocado un mal funcionamiento de los sistemas de protección del litoral recogidos en la Ley de Costas. Las dificultades interpretativas en la aplicación de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas (que implicaba la reducción a veinte metros de la servidumbre de protección en terrenos calificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de 1988) y los intentos de dichas Comunidades Autónomas –mediante disposiciones de rango legal que fueron declaradas inconstitucionales por el Alto Tribunal (cfr. las SSTC 87/2012 y 137/2012)–. Nos parece acertado este intento del legislador de resolver un problema que generaba una desigualdad injustificada entre núcelos o áreas de características fácticas identicas, si bien, tal como está redactado la citada Disposición Transitoria 1ª, se plantean ciertas dudas de interpretación en cuanto al alcance que se atribuye al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado y las competencias de delimitación urbanística de las Comunidades Autónomas.

2.3. Revalorización de los títulos concesionales y novedades en el régimen de usos del dominio público marítimo-terrestre

A) La transmisibilidad de las concesiones

Las novedades son, en primer lugar, el establecimiento de la regla de la transmisibilidad de las concesiones, hasta entonces limitada a los actos *mortis causa*; en segundo lugar, la ampliación del plazo de comunicación a la Administración de la voluntad de

subrogarse mortis causa, que pasa de un año a cuatro. El nuevo régimen recupera una tradición legislativa que se remonta a la Ley General de Obras Públicas, que proclamaba la libre transmisibilidad de las concesiones sin más requisito que la notificación a la Administración concedente (artículo 103).

Las reclamaciones de los afectados llegaron a instancias comunitarias y, a partir del *Informe Auken*, se inició un interesante debate sobre la necesidad de compensar justamente a los afectados por la Ley de Costas. Una de las vías exploradas, que se formuló como disposición final 4ª del Proyecto de Ley de Navegación Marítima, fue, precisamente, la regulación de la transmisibilidad de las concesiones nacidas de la transitoria mientras estuviese abierto el plazo concesional. Era una forma de poner en valor los derechos de ocupación y aprovechamiento, que pasaba por permitir sobre ellos negocios jurídicos siempre que se respetasen las condiciones de uso impuestas por la propia Ley de Costas. Pero, insistimos, era una reforma razonable referida al tipo de afectados por la transitoria de la Ley; en muchos casos, propietarios de segundas residencias adquiridas legítimamente de acuerdo con la legislación vigente en el momento de hacer la adquisición. ¿Qué razón habría de existir para impedirles transmitir su derecho de uso privativo y recuperar al menos una parte de la inversión que en su día habían realizado?

La Ley 2/2013 va mucho más allá. Regula la transmisibilidad de estas concesiones, pero también la de todas las demás. Esta medida, unida a la que ahora analizaremos –la ampliación de los plazos concesionales y la prórroga de las concesiones existentes–, solo puede verse como una forma de favorecer la explotación privativa de la costa, bastante alejada del buen propósito enunciado en el título que da nombre a la Ley 2/2013.

B) Los plazos concesionales

La Ley 2/2013 contempla dos tipos de medidas referidas a la duración de las concesiones otorgadas para la utilización privativa del dominio público marítimo-terrestre: se amplían los plazos de las autorizaciones (art. 52.4) y de las concesiones (art. 66.2), y se admite la prórroga de las concesiones preexistentes a la entrada en vigor de la Ley (art. 2 de la Ley 2/2013).

La prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior tiene mayor calado. La idea central se recoge en el apartado 1 del artículo segundo de la Ley 2/2013:

> "Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

> La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión.
>
> Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos".

El precepto contempla la posibilidad, no la exigencia, de una prórroga de títulos preexistentes. Es decir, los concesionarios que hayan obtenido sus títulos al amparo de cualquier normativa anterior a la Ley 2/2013 –incluidos los beneficiarios de una concesión compensatoria obtenida al amparo de la transitoria primera– pueden solicitar la correspondiente prórroga, salvo que se trate de concesionarios en zona de servicio de los puertos, que se regulan por su legislación específica.

Debe tenerse en cuenta que las concesiones anteriores a la Ley de Costas de 1988 no podrán prorrogarse salvo que se adapten a lo establecido en dicha Ley, por aplicación de la disposición transitoria sexta,1 de la Ley de Costas de 1988, que no ha sido modificada, y a cuyo tenor:

> "En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen".

De la regulación que sigue a este primer apartado del artículo 2 de la Ley 2/2013, llama poderosamente la atención el plazo máximo para la prórroga de setenta y cinco años:

> "2. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años…".

Nótese que no se refiere a la duración máxima del uso privativo (es decir, el resultado de sumar el plazo establecido en el título y en la prórroga), sino a la duración de la prórroga; plazo que vendrá a sumarse al que ya se haya consumido hasta el momento de la solicitud de la prórroga y que podrá llevarnos, de hecho, a periodos de disfrute privativo superiores a los máximos permitidos en la propia Ley, cuando dispone, con carácter general, que "el plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso (¿?) podrá exceder de setenta y cinco años" (artículo 66.2 de la Ley).

¿Era necesario establecer un límite máximo que supera cualquier otro existente sobre parcelas de dominio público? ¿Por qué determinar el destino de todas estas dependencias por plazos tan extensos? Puede contestarse a esta cuestión señalando que la Ley no obliga a otorgar prórroga ni, de otorgarse, que ésta sea por el plazo máximo, tal y como expresamente se señala en el apartado 3 del artículo 2:

> "3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. *En función de los usos*, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal"[1].

1. En sentido similar, el nuevo art. 66.2 de la Ley de Costas queda redactado de la siguiente manera: "El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco año. *Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen* …".

Sin embargo, habría sido prudente imponer un plazo máximo de disfrute total del aprovechamiento privativo de setenta y cinco años, sumado plazo inicial y prórroga, suficiente, por otra parte, para lograr el objetivo de revalorización de la costa perseguido por el legislador.

En definitiva, la regulación de los plazos concesionales nos lleva a la misma reflexión que tantas otras medidas incorporadas a la Ley 2/2013: el legislador incurre en excesos innecesarios, en un claro –¿y exclusivo?– intento de revitalizar económicamente el litoral. Nuestra reflexión excede de las consideraciones jurídicas y se dirige hacia el modelo que deseemos para la explotación de nuestro litoral. A ello hacía referencia la Exposición de Motivos de la vigente Ley de Costas, al alertarnos de la "privatización de hecho" que supuso el otorgamiento de determinadas concesiones y que parece ignorar el legislador.

2.4. Revalorización de obras e instalaciones preexistentes

A) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988

De acuerdo con el nuevo tenor del apartado 2.a) de la transitoria cuarta, las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio al amparo de licencia municipal y título estatal anterior a la Ley de Costas de 1988, que sean contrarias a lo dispuesto en esa Ley, serán demolidas al extinguirse la concesión. A esta afirmación, coincidente con la regulación precedente, se añade lo siguiente:

> "Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes".

El nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta señala, además, que las obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética y emplear tecnologías que permitan garantizar un ahorro efectivo en el consumo de agua. La autorización de las obras corresponderá al órgano urbanístico competente. Pero el cumplimiento de las condiciones legales de que las obras "no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie", mejoren la eficiencia energética y garanticen ahorro de agua se acreditará mediante una declaración responsable que los titulares habrán de presentar ante la Administración del Estado.

B) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de tránsito con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988

Como en el caso ya estudiado de obras en instalaciones en el dominio público, la principal novedad es también, en este caso, la ampliación notable de las actuaciones permitidas sobre las construcciones e instalaciones preexistentes ubicadas en esta zona. Se indica en la nueva regulación que sus titulares "podrán realizar las obras de re-

paración, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes". Pero no es ésta la única novedad. Señala el nuevo texto que "tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano administrativo competente, sin que con carácter previo la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito quede garantizada"; informe que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurren dos meses desde su solicitud sin que hay sido emitido. Si se compara este precepto con el anterior de 1988, se observa que la técnica autorizatoria se ha sustituido por otra meramente informante –medida razonable y dentro de los principios de simplificación del procedimiento que deben ser tenidos en cuenta en las nuevas normativas–. Además, se intuye una ligera diferencia entre la exigencia establecida para otorgar aquella autorización estatal conforme a la normativa de 1988 –no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario una localización alternativa de la servidumbre– y el contenido del informe favorable –que la servidumbre de tránsito queda garantizada, exigencia que no tiene por qué cumplirse con una localización alternativa–.

Por lo demás, resulta aplicable lo ya dicho respecto a las exigencias de eficiencia energética y ahorro de agua, que, junto con la declaración de que las obras no suponen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes, deberán constituir el contenido de la declaración responsable que habrá de presentarse por el interesado ante los órganos autonómicos competentes (apartado 3 de la transitoria cuarta).

C) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de protección con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988

La letra c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta establece que "en el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las distintas clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta ley" (letra c).

Por lo demás, resulta aplicable a este supuesto el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta, por lo que hacemos extensible al mismo las consideraciones hechas en los casos anteriores.

2.5. Otras novedades. En particular, el sistema de impugnación de actos y acuerdos locales (la cláusula "anti-Agarrobico")

La Ley 2/2013 introduce en la Ley de Costas otras novedades en el régimen económico-financiero como el "canon por la concesión o autorización de ocupación o

aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, extensamente regulado en el nuevo artículo 84 de la Ley de Costas (aunque dichos cánones ya estaban previstos en el Reglamento para la ejecución de la Ley) y las nuevas "contribuciones especiales" del nuevo artículo 87bis de la Ley de Costas "cuando de las ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial…".

Mas llamativa es la introducción por la Ley 2/2013, de la denominada cláusula "anti-Algarrobico" –en el nuevo apartado 2º del artículo 119 de la Ley de Costas– consistente en la atribución al Delegado del Gobierno de la facultad de suspender, por el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de "los actos y acuerdos adoptados por las Entidades Locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la ley" (sobre prohibiciones en la zona de servidumbre de protección). Una fórmula bienintencionada para tratar evitar supuestos de mala administración como el sucedido con el hotel "Azata del Sol" construido ilegalmente en la playa del Algarrobico, en el término municipal de Carboneras (provincia de Almería), pero que, según la opinión de la mejor doctrina plantea serias dudas de inconstitucionalidad y se formula en contradicción con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas (MENÉNDEZ REXACH, 2014).

3. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA LEY 2/2013. LOS DESAFÍOS DE LAS ZONAS COSTERAS ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Cualquiera que comience leyendo la Exposición de Motivos de la Ley podría llegar a la conclusión de que nos encontramos ante una Ley que hace honor a su título. Lo cierto es que los primeros párrafos dibujan un panorama muy proteccionista o, si se prefiere, ambientalista, con el artículo 45 por bandera y la sostenibilidad como eje de la reforma, y se concluye lapidariamente:

> "En suma, esta reforma pretende sentar las bases de un uso del litoral que sea sostenible en el tiempo y respetuoso con la protección medioambiental. Con este fin, los cambios que se introducen otorgan certeza y claridad, al tiempo que resuelven los problemas que a corto plazo planteaba la legislación anterior, preservando la franja litoral".

Pues bien, puede afirmarse sin temor de llegar a un conclusión sesgada o parcial que los pretendidos ánimos protectores o ambientalistas no se corresponden con el verdadero contenido de su texto. En este sentido son unánimes las opiniones no sólo de los ecologistas, sino de los primeros comentarios de la Ley 2/2013. El *leitmotiv* de la Ley no es la sostenibilidad ambiental del litoral, sino una decidida puesta en valor económico de la costa, que puede llegar a romper el proclamado equilibrio entre la actividad económica y la protección ambiental, es decir, lo que se viene denominando –desde la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992– "desarrollo sostenible".

En las páginas precedentes hemos analizado muchas de las novedades introducidas por la Ley 2/2013. De una valoración global de lo expuesto, mal podría defenderse que la Ley 2/2013 alcance mayores cotas de protección de la costa que la Ley de 1988: la desafectación de los bienes de dominio público que quedan al interior de determinados paseos marítimos; los plazos de setenta y cinco años para las nuevas concesiones compensatorias; la posibilidad de prorrogar usos privativos preexistentes por setenta y cinco años, que se suman al tiempo ya disfrutado; la posibilidad de reducción de la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos; la permisión de nuevas actuaciones sobre obras e instalaciones preexistentes a 1988 en zonas de dominio público y de servidumbre …, etcétera, son ejemplos más que suficientes sobre los que no es preciso volver.

Pero sí podemos dar un paso más: resta por analizar las técnicas específicas de sostenibilidad ambiental recogidas en la nueva Ley. Son escasas pero es necesario evaluarlas. En primer lugar, debe aludirse al control ambiental de las actividades (IPCC) y usos que se desarrollan en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección (cfr. la nueva disposición Transitoria 1ª, 2 y el art. 2º de la Ley 2/2013) donde su mantenimiento se hace depender del informe determinante del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y en el que la prórroga estatal de las concesiones lo es, en nuestra opinión, a los solos efectos de ocupación del dominio público. En segundo lugar, nos referimos al tratamiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales (cfr. Disposición Adicional 9ª) en la que se introduce una criticable solución de excepcionar la ejecución de determinada resolución judicial de reubicación de las EDAR (como el caso de "Vuelta Ostrera" en Cantabria). En tercer lugar, es destacable la diferencia de tratamiento que se da al uso de las playas, según se trate de "tramos naturales de las playas" o de "tramos urbanos" para los que se introduce un régimen más atemperado y flexible de protección (cfr. art. 33,6 párrafo 1º). Por último, calibraremos seguidamente, con algo más de extensión, el tratamiento de los efectos del cambio climático en la nueva Ley.

Las referencias de la Ley 2/2013 al fenómeno del cambio climático son casi las únicas manifestaciones de su pretendida sostenibilidad ambiental. Se trata de una inclusión tardía, realizada en la última fase de su tramitación parlamentaria –mediante las enmiendas nº 176 y 180 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado–, presumiblemente motivada por las críticas vertidas al proyecto de Ley. Dichas referencias que aparecen en la Ley 2/2013 pueden sistematizarse del modo siguiente:

– Se modifica el artículo 2.a) de la Ley de Costas, referido a los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, para incluir, junto a los de determinación, conservación, protección y restauración, uno nuevo: "cuando proceda", el de "adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático".

– Se reconoce una facultad "a los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales",

para "construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes" (art. 6.1 de la Ley de Costas).

– Se establece el régimen jurídico de los "tramos del dominio público marítimo-terrestre que están en situación de regresión grave" (art. 13.ter de la Ley de Costas).

– En sede del régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre se establecen las siguientes reglas orientadas por los efectos del cambio climático:

  1º) En relación con los proyectos de las obras que se realicen sobre el dominio público marítimo-terrestre, deberán prever su adaptación "al entorno en que se encuentren situadas y en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta", así como "contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos en que se va a situar la obra…" (art. 44.2 de la Ley de Costas).

  2º) En cuanto al régimen de las autorizaciones se prevé su revocación unilateral por la Administración "en cualquier momento, sin indemnización, cuando (…) los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance…" (art. 55.1de la Ley de Costas).

  3º) Por lo que se refiere al régimen de las concesiones, al regular sus plazos se prevé la posibilidad de que se amplíen (sin sobrepasar el máximo de 75 años) "cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración" (art. 66.2 de la Ley de Costas).

  4º) Para los adjudicatarios de los concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones se establece, entre otras condiciones, la obligación de "adoptar las medidas requeridas por la Administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u otros efectos del cambio climático" (art. 76.m de la Ley de Costas).

– Finalmente, la Ley 2/2013 establece en su disposición adicional octava la exigencia de la elaboración de determinados instrumentos de protección frente a las incidencias del cambio climático por parte de las siguientes Administraciones territoriales:

  1º) Una "estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático", que deberá elaborar el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, y que deberá someterse a evaluación ambiental estratégica. En dicha Estrategia deberá contenerse como mínimo la indicación de "los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos" (apartado 1).

2º) Un "Plan de adaptación" de los terrenos sobre los que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas, conforme al art. 49 de la Ley de Costas, que deberán presentar las mismas a la aprobación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Dicho Plan de adaptación se ha de referir no sólo a los terrenos sino también a "las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático".

Sin desconocer el valor que supone que sea una de las primeras leyes que aborda con naturalidad la reacción jurídica ante realidad científica los efectos del cambio climático, ¿aporta realmente muchas novedades? Coincidimos con NÚÑEZ LOZANO (2013) en que las novedades en este punto son "relativas", puesto que "ya el art. 41 LC permitía extinguir de manera anticipada el título de ocupación (…) y al amparo del art. 74.4 de la Ley de Costas, es posible denegar las concesiones y autorizaciones por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre".

En lo relativo a los instrumentos estratégicos, es llamativo que el legislador no haya hecho al menos referencia al novedoso régimen sobre evaluación y gestión del riesgo de inundaciones introducido por el Real Decreto 903/2010 de 9 de julio, que, a su vez constituye la transposición en España de la Directiva 2007/60/CE. En esta temática de las inundaciones como riesgo natural que cada vez produce mayores daños materiales, la normativa comunitaria introduce un interesante "enfoque holístico e integrado" (*holistic and integrated approach*) en el que, por supuesto, se contemplan los supuestos de "inundación de las zonas costeras". Pero, de otra parte, en nuestro país existe desde principios de los años noventa del siglo XX una línea de trabajo desarrollada por la "Oficina Española del Cambio Climático" creada en 2001 y consolidada a partir del 2003. Esta Oficina impulsó diferentes instrumentos y actuaciones entre los que destacamos los que nos parecen más relevantes a los efectos de este estudio:

– En el año 2005, se aprobó el informe titulado "Evaluación Preliminar de los impactos en España por Efecto del Cambio Climático", del Ministerio de Medio Ambiente, entre cuyas principales conclusiones y recomendaciones se hacía referencia a las "zonas costeras", subrayando que uno de los principales problemas de cambio climático en las zonas costeras españolas se relaciona con el posible ascenso del nivel medio del mar.

– En julio de 2006 se aprobó el "Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático". Este Plan se presenta como el "marco para la coordinación entre Administraciones Públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático". En su apartado 4.5. hay una exhaustiva información sobre los impactos advertidos en las zonas costeras.

– Para el seguimiento del Plan Nacional se elaboraron varios "Informes de seguimiento" y "programas de trabajo". En el segundo Informe se informa sobre el pro-

yecto "Cambio Climático en la Costa Española" (C3E) ejecutado por la Universidad de Cantabria.

– En mayo de 2012, la Oficina Española de Cambio Climático hizo público el documento "Evidencias del Cambio Climático y sus efectos en España". Igualmente, las referencias a las "costas y medio marino" son significativas de los impactos del cambio climático.

La disposición adicional octava, en su apartado 1, debería haberse referido seguramente al "Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático" y no a la "Estrategia" que, en todo caso, sería un apartado del Plan Nacional (todavía vigente). Y, de otra parte, la referencia contenida en de la misma disposición adicional octava, apartado 2, a los planes de adaptación que deben elaborar las Comunidades Autónomas sobre los terrenos que utilicen por adscripción, puede plantear algún problema de falta de encaje en el sistema competencial, tal como sugiere alguna de las Comunidades Autónomas que han recurrido ante el Tribunal Constitucional la Ley 2/2013.

Una última reflexión de carácter general. Tenemos la convicción, compartida con otros especialistas, de que, antes que abrir tan generosamente los límites en el desarrollo económico de la costa, debería haberse esperado a tener un conocimiento más completo de los riesgos y vulnerabilidades de las zonas costeras ante el cambio climático. O, al menos, haber meditado más pausadamente la relajación protectora que introduce la Ley ante hechos que pueden llegar a ser irreversibles (como la regresión costera en algunos lugares del litoral) y que, pese a la imposición de las contribuciones especiales (para la ejecución de las obras de protección, mejora o defensa del dominio públicos marítimo-terrestre), resultan inasumibles para el erario público.

4. CONCLUSIONES

La Ley de Costas ha sufrido durante sus primeros veinticinco años embates muy duros y con justificaciones muy diversas. El contraste entre las exigencias de los ecologistas respecto al caso del Algarrobico y las planteadas en instancias internacionales por los propietarios afectados por la Ley de Costas reflejan que el texto legal no fue neutro ni cómodo en su aplicación práctica.

Desde una perspectiva medioambiental, se venía reclamando un tratamiento integrado de la zona costera, una mayor vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, la ejecución de demoliciones pendientes y el fin del desarrollismo desenfrenado. Por su parte, los antiguos propietarios de enclaves en el dominio público marítimo-terrestre, los titulares de obras e instalaciones construidas en el demanio o en las zonas de servidumbre, los habitantes de determinados núcleos tradicionales de costa y numerosos afectados por deslindes tildados de arbitrarios o desproporcionados mantuvieron una posición muy diferente, centrada en la reivindicación de sus derechos e intereses patrimoniales sobre el litoral. Éstos últimos han marcado definitivamente el rumbo de la modificación operada, aunque el legislador haya querido maquillar el re-

sultado con la etiqueta de "ley de protección y uso sostenible del litoral". MENÉNDEZ REXACH califica la reforma de la Ley de Costas como "un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre", caracterizada "por favorecer sin pudor a grupos de intereses privados en detrimento de la protección del dominio público marítimo-terrestre y su destino normal al uso público" (2014).

Una Ley sobre la que todavía habrá que hacer muchas valoraciones, una vez que se conozca su desarrollo reglamentario y se hayan resuelto los recursos de inconstitucionalidad. Entre tanto, valgan las consideraciones que se hacen a continuación como conclusiones, aunque sean a veces, por necesidad, provisionales.

A) La Ley 2/2013 es arbitraria en algunas de sus determinaciones

La invocación del principio de arbitrariedad de los poderes públicos en referencia al Legislativo exige una dosis de cautela importante. El Tribunal Constitucional se aproxima al control de la arbitrariedad del legislador con una predisposición limitativa muy llamativa, que expresa sin cortapisas: la noción de arbitrariedad aplicada sobre el Poder Legislativo no es coincidente con la que se viene reconociendo respecto de otros poderes públicos.

Dice el TC que "desde un punto de vista material, la arbitrariedad tiene que resultar bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada", pero en ningún caso de una discrepancia política respecto a su contenido. Además, se exige a quien invoque la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad un razonamiento en detalle, ofreciendo una justificación convincente que permita destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada. Y, desde luego, no es imprescindible la justificación de cada una de las medidas adoptadas en la exposición de motivos o preámbulo de la norma.

Algunas de las consideraciones que hemos realizado sobre el contenido de la Ley 2/2013 culminan con una tacha de arbitrariedad: la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos afectados por la transitoria primera de la Ley de Costas sobre los que se hayan realizado obras e instalaciones destinadas a actividades de cultivos marinos o salinas marítimas cuando son naturalmente inundables; el deslinde especial de la isla de Formentera; y la exclusión de doce núcleos del dominio público marítimo-terrestre.

B) La Ley 2/2013 vulnera el derecho de igualdad ante la ley

Si bien no es un tema pacífico, creemos que es posible diferenciar o, al menos, dar sustantividad propia, a los principios de interdicción de la arbitrariedad y de igualdad ante la Ley. Aunque la ley ofrezca justificaciones "razonables" de algunas de las medidas adoptadas, y aun cuando la invocación de la arbitrariedad se haga indemostrable y, por tanto, no llegue a tener más consecuencias que el reproche social al Legislador, la norma legal puede vulnerar el derecho a la igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

Nos parece interesante rescatar, en este sentido, el voto particular emitido a propósito de la STC 75/1983, en el que se señalaba que:

> "Para que una eventual desigualdad entre ciudadanos que ocupan situaciones iguales quede excluida del artículo 14 de la Constitución, *no basta que la opción elegida por el legislador o la norma dictada presenten una justificación razonable*. No basta justificar la ratio de la norma, porque, si así fuera, la regla de la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución se confundiría por completo con la regla de la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.
>
> El artículo 14 de la Constitución contiene tres figuras distintas:
>
> a) Un principio general del derecho, de suerte que cualquier excepción a él tiene que ser sometida a una "estricta" interpretación "restrictiva".
>
> b) Un derecho subjetivo de los ciudadanos que les permite recabar de los Tribunales la tutela y protección para que la igualdad rota sea restablecida.
>
> c) Una limitación del poder legislativo, que impide que el legislador pueda dictar normas jurídicas introduciendo desigualdades.
>
> *No se trata, por consiguiente, de justificar la razón de ser de la norma para hacer posible la desigualdad, sino de justificar la ruptura de la igualdad en sí misma, que sólo puede encontrarse en una tutela de bienes jurídicos, que estén constitucionalmente protegidos y tengan carácter superior a los que resultan sacrificados, siempre que se dé una regla de proporcionalidad entre el bien protegido y el derecho sacrificado.*
>
> … [L]as desigualdades exigen una justificación suficiente, que no puede consistir tan sólo en la exposición de algún argumento en favor de las normas que las contienen, pues ello sólo serviría, como ya se ha dicho, para contrarrestar la posible acusación de arbitrariedad, vedada al legislador por el artículo 9.3 de la Constitución. La justificación implica como mínimo que la disposición en cuestión sea *adecuada y proporcionada con el fin* que persiga y que la norma desigualitaria lo sea con *carácter de generalidad* o constituya una *excepción justificada*, y *que ese fin sea de rango constitucional equiparable a la igualdad*".

El voto particular nos parece impecable y muy útil para valorar la Ley 2/2013. Desde luego, es discriminatoria la disposición adicional séptima, que excluye doce núcleos de población del demanio, que también hemos tachado de arbitraria. Como afirmamos en su momento, tal vez exista una razón para justificar que en cada uno de estos núcleos la aplicación de la Ley de Costas genera situaciones irrazonables. Probablemente pueda llegar a considerarse, por existir esta justificación, que la exclusión practicada por la adicional no es arbitraria. Pero, aun entonces, podrá decirse que la norma es discriminatoria, por cuanto establece desigualdades evidentes respecto a otros muchos núcleos que, probablemente en condiciones idénticas, no han recibido un mismo trato por parte del legislador.

C) La Ley 2/2013 es una ley singular de dudosa constitucionalidad

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las llamadas leyes "singulares", "de caso único". En su STC 166/1986, de 19 de diciem-

bre, se refirió a ellas como "aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro". En esa misma sentencia, el TC declaró superada la resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de Leyes: "el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos". Ahora bien, "ello no quiere, sin embargo, decir que las Leyes singulares sean totalmente equiparables a las Leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que *se configura como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites … en el marco de nuestro Derecho Constitucional*" (FJ 10).

Recientemente, el TC ha dictado la sentencia 129/2013, de 4 de junio, relativa a una ley autonómica, la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma. En ella no solo se resume la doctrina constitucional sobre los límites que enmarcan la constitucionalidad de las leyes singulares, sino que se hacen algunas consideraciones muy interesantes para afrontar la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 2/2013. En particular, respecto a la disposición adicional de la Ley, que declaró Proyecto regional la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), lo que suponía "la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto". La peculiaridad del caso radicaba en que dicha planta había sido clausurada con anterioridad, habiendo recaído sentencia firme del TS en el año 2001 que confirmaba su cierre. El TC dicta una sentencia muy interesante, que puede extrapolarse, con las cautelas precisas, a alguno de los preceptos de la comentada Ley 2/2013, sobre todo en el análisis de la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como consecuencia del dictado de una ley autoaplicativa, es decir, que no requiere del dictado de un acto administrativo de aplicación:

> "Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación … *La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración.* Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria –control de los elementos reglados de los actos de aplicación–, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo … ".

La reflexión del TC nos conduce sin grandes esfuerzos al deslinde legislativo operado por la disposición adicional séptima, que excluye del dominio público marítimo-terrestre ciertos núcleos en una operación que hemos denominado deslinde legal del demanio.

D) La Ley 2/2013 es una ley desafortunada

En este punto, y después del análisis realizado, estamos en condiciones de afirmar que la Ley 2/2013 es desafortunada en su título, en su preámbulo, en su estructura y en su contenido.

La Ley 2/2013 no es una norma de protección y uso sostenible del litoral. En primer lugar, no es una ley sobre el litoral; una simple comprobación numérica nos da un dato muy revelador: si en la exposición de motivos se cita quince veces la expresión "litoral", solo se utiliza una vez en el articulado, en la disposición adicional octava, a propósito del cambio climático. En segundo lugar, no es una ley protectora del litoral: ninguna de las medidas relativas a la determinación del dominio público marítimo-terrestre va orientada a ampliar la franja demanial, sino todo lo contrario. En tercer lugar, el uso sostenible que se enuncia en el título solo se entiende si se refiere a la sostenibilidad económica; los añadidos sobre el cambio climático o los adornos relativos a la eficiencia energética de los edificios y el ahorro de agua no justifican un título (o como dice MENENDEZ REXACH, "salvo que se entienda por *sostenible* la prolongación tan diltada de las ocupaciones provativas (concesiones) actuales y futuras").

La ley 2/2013 es técnicamente mejorable. Su estructura es compleja: dos artículos (de los cuales, el primero contiene cuarenta y tres apartados), nueve disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y cuatro finales. Su alcance, muy dispar: produce efectos sobre situaciones consolidadas antes de 1988, ignora relaciones jurídicas que han desplegado su eficacia durante años y propone medidas *ad futurum* cuya ejecución depende de actuaciones que deberían haber precedido en el tiempo a la reforma legal.

La ley 2/2013 es, sobre todo, desafortunada en su contenido. Es una ley tributaria de la presión de algunos colectivos. No es ésta una nota negativa en sí misma, pero sí lo es en la medida en que ha provocado que la Ley tenga un sesgo claramente privatizador. Al menos, en una parte de su articulado, nada desdeñable, el legislador se ha rendido a la presión de grupos de afectados que presentaron sus reivindicaciones dentro y fuera de España, adoptando algunas medidas razonables y otras claramente excesivas o desviadas de la finalidad que debe tener una norma de rango legal que pretende proteger el litoral.

El momento en que se aprueba la Ley ha marcado, sin duda, su carácter. La crisis económica marca inexorablemente los pasos del Poder Legislativo y no sería razonable denostar la adopción de medidas que pueden fomentar la recuperación económica. Por eso, los datos ofrecidos por el Ministro del ramo cuando justificó algunas

medidas sobre el litoral en la posible generación de empleo y la revitalización de negocios jurídicos, casi siempre vinculados al sector turístico, justifican, a nuestro modo de ver, algunas novedades introducidas en el texto legal. Pero, con todo, la operación debe realizarse con la cobertura de dos principios que han sido despreciados: en primer lugar, la transparencia, que debería llevar a llamar a las cosas por su nombre y a reconocer, tras el texto aprobado, un propósito claramente revitalizador de la costa; en segundo lugar, la proporcionalidad, que exige que las medidas adoptadas sean ponderadas y adecuadas para alcanzar el fin previsto, evitando excesos innecesarios. En definitiva, podríamos aceptar que la crisis nos empuja a una utilización mercantilista del litoral, pero en cualquier caso debería llevarse a cabo durante el tiempo estrictamente necesario. La opción del legislador fue otra, y ha predeterminado el futuro del litoral para lo que queda de siglo, dejando poco margen a las generaciones venideras.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre I Font, J. M. (2013): "L'impacte de la reforma de la Llei de Costes sobre el régim juridic del litoral català: especial referéncia a la reducció de l'espai protegit a les invasions competencials", *Revista Catalana de Dret Públic* nº 47, pp. 140-158.

Arana García, E. y Navarro Ortega, A. (2013): La Ley de Protección y uso sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?, *Revista Vasca de Administración Pública* 97, pp. 21-60.

Carlón Ruiz, M. (2013): *La disciplina urbanística de las costas*, Civitas, Madrid.

García Pérez, M. (2012): "La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31, pp. 60-73

García Pérez, M. y Sanz Larruga, F. J. (2014): "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de julio, de Costas", Ponencia presentada al *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, febrero de 2014.

González García, J. (2012): "Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 26, pp. 53-75

González-Varas, S. (2013): "La nueva Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?, *Diario de Derecho Municipal*, de 15 de julio de 2013.

Lozano Cutanda, B. (2013): "Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas", *Diario La Ley*, nº 8096 (3 de junio de 2013), pp. 1-10

Menéndez Rexach, A. (2013): "Costas", *Derecho de los Bienes Públicos*, (Dir. L. Parejo Alfonso y A. Palomar Olmeda), II, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2ª edición, pp. 251-339

Menéndez Rexach, A. (2014): "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre", Ponencia presentada al *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, febrero de 2014.

Munar Fullana, J. (2013): "El régimen de actuaciones admisibles en las construcciones e instalaciones preexistentes a la vigencia de la Ley de Costas", *La Página de Medio Ambiente*, 1-39

Muñoz Amor, Mª del Mar (2013): "Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas", *Práctica Urbanística*, nº 123, pp. 1-17.

Navarro Rodríguez, P. y Montes Worbys, F. (2012): "Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de modificación de la Ley de Costas", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, pp. 135-176

Noguera de la Muela, B. y Aguirre i Font, J. M. (2013): "Costas y Urbanismo: de la Ley de Costas al proyecto de Ley de Protección y Uso sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, F. López Ramón y V. Escartin Escudé (Coords.). Marcial Pons, Madrid, pp. 301-344

Núñez Lozano, M. C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo blanch, Valencia.

Pérez Gálvez, J. F. (Dir.) (2013): *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid.

Prieto, F. (2013): *Costas inteligentes. Visión para un futuro sostenible en 2030*, Greenpace España, 2013. Estudio disponible en: *http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/Costas%20Inteligentes%20F.%20Prieto.pdf*

Rivas Andréz, R. (2013): "Las marinas y el nuevo "estacionamiento naútico" como derecho real, legal y administrativo en la reformada Ley de Costas", Diario La Ley, nº 8214.

Rodríguez Carbajo, J. R. (2013): "La Ley de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas (I)", *Actualidad Administrativa*, nº 7-8, julio-agosto, pp. 1-21

Sanz Larruga, F.J. (2013): "La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la Caja de Pandora", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, pp. 11-20

Sanz Larruga, F. J. (2013): "Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible", en *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, F. López Ramón y V. Escartin Escudé (Coords.). Marcial Pons, Madrid, pp. 345-365

Sanz Larruga, F. J. (2013): "Costas y litoral: temores y expectativas ante la reforma de la Ley de Costas", en *Observatorio de Políticas Ambientales* 2013, Coord. por F. López Ramón, Thomson-Aranzadi, pp. 375-396

Zamorano Wisnes, J. (2013): *La ordenación del litoral*. Una propuesta de gestión integrada, La Ley, Madrid.

XVI

El cumplimiento imposible de la directiva marco del agua

I. Caro-Patón
V. Escartín

Sumario.–1. Introducción.–2. Cambios normativos con cuentagotas: las dos reformas de la Ley y la segunda modificación del RDPH.–3. Jurisprudencia.–*A) La Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2013 (asunto C-151/12, Comisión contra España).–B) Tribunal Constitucional.–C) Tribunal Supremo.*–4. Ligeros avances en la planificación hidrológica.–*A) Cuadro general.–B) El primer dictamen del Consejo de Estado sobre los nuevos planes hidrológicos.–C) La anulación (sin efectos) de la fase autonómica del Plan de Cuencas internas de Cataluña.–D) Se inicia el proceso de revisión de los planes hidrológicos.–E) El Memorándum Tajo-Segura y la DA 15ª de la Ley de Evaluación Ambiental.–F) Mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación.*

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Es el tercer año que se incorporan las actuaciones en aguas a este "Observatorio". Y, en él, aparte de otras cuestiones menores, se han de destacar dos temas ajenos a una política de gobierno: el primero, es la aplicación tardía de la Directiva 60/2000 Marco de Aguas (DMA); y el segundo es la pendular jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la valoración de daños al dominio público hidráulico como criterio para la graduación de sanciones.

En la agenda del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se arrastra desde el principio de la legislatura la voluntad de crear un regulador para los servicios urbanos de agua, que no termina de concretarse. Además, resulta un poco cansino el discurso oficial de la mala herencia recibida del Gobierno socialista. Con

todas sus pegas, la actuación del Gobierno anterior ha provocado un cambio de rumbo y de mentalidad en los Organismos de cuenca estatales, que afortunadamente no puede tener marcha atrás.

2. CAMBIOS NORMATIVOS CON CUENTAGOTAS: LAS DOS REFORMAS DE LA LEY Y LA SEGUNDA MODIFICACIÓN DEL RDPH

Durante 2013 se han realizado dos retoques en la Ley de aguas, sin relevancia específica. El primero supuso la derogación del art. 121 bis TRLA mediante el *Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación*, que regula un procedimiento general para la determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la normativa europea. El precepto derogado, introducido por Ley 62/2003, había sido pionero al prever la repetición de condenas por incumplimiento de derecho comunitario en las Comunidades Autónomas con competencias en aguas (entonces era previsible que tuviera que aplicarse: la sentencia de 25 de noviembre de 2003, asunto C-278/01, impuso una multa por inejecución de la sentencia de 12 de febrero de 1998 que constataba que no se habían adoptado las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas de baño interiores en el territorio español se ajustase a los valores límite).

En segundo lugar, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en su disposición Final Cuarta, modifica el art. 72 TRLA para permitir de facto que se realicen contratos de cesión de derechos ("ventas de agua") entre distintas cuencas hidrográficas o, dicho de otro modo, trasvases de origen privado. La nueva regulación elimina la prohibición que había antes de que se utilizaran las infraestructuras de trasvases para realizar transferencias de caudales no incluidas en la ley del trasvase o en el PHN. Permite valorar el alcance de la reforma, aportar el dato de que la prohibición se había exceptuado ya con carácter singular para las infraestructuras de conexión del embalse del Negratín con el de Cuevas de Almanzora y las del Tajo Segura (Real Decreto Ley 15/2005).

El Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico es la segunda modificación de esta norma que se realiza por el actual Gobierno (la anterior es la del Real Decreto 1290/2012).

El Registro de aguas único se llama "Base Central del agua" y se integra por los datos obrantes en los Registros de Aguas, el Catálogo de Aguas Privadas y los demás censos o registros que se lleven en los Organismos de cuenca y en las Administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas que tengan transferidas sus competencias. Dos aspectos de su regulación llaman la atención.

En primer lugar que, pese a prever su informatización y actualización para 2020, no establece el mecanismo –nunca aprobado– de revisión de las características anotadas en el Registro de Aprovechamiento de Aguas Públicas, como trámite previo al traslado de los asientos al Registro de Aguas del Organismo de cuenca (cfr. DT 6ª TRLA y art. 47.7 del Reglamento de la Planificación Hidrológica).

En segundo lugar, Moreu Ballonga ha destacado la falta de cualquier referencia en este RD al Registro de la Propiedad, en el que están inscritos desde la Ley Hipotecaria de 1861, muchos derechos tanto sobre aguas privadas como sobre aguas públicas, calificando la relación entre ambos registros de *"gran tema pendiente de resolver"* ("El maltrato originario y creciente, por la legalidad vigente, a la propiedad privada del agua", *Revista de Administración Pública*, núm. 193 (2014), pág. 341). Afrontar hacia el futuro esta perspectiva debería ser ineludible ya que la finalidad declarada de esta nueva regulación es servir de *"herramienta fundamental para elaborar las estadísticas de los recursos comprometidos legalmente, de ayuda en la gestión del dominio público hidráulico y en la planificación hidrológica, al permitir una adecuada estimación de las disponibilidades hidráulicas de las diferentes cuencas hidrográficas"* (EdM).

También el RD incluye criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico, en su doble dimensión: sancionadora y resarcitoria. Dejando el tratamiento de su relevancia para el derecho sancionador para la parte de análisis jurisprudencial de este trabajo, la nueva regulación aclara dos aspectos que, según se indica en la exposición de motivos, eran antes confusos. En primer lugar, que los infractores han de reponer las cosas al estado anterior y, sólo *"cuando no sea posible"*, indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico. En segundo lugar, que los criterios para valoración los daños son distintos de los utilizados para la tipificación de infracciones en los casos en que se produzcan daños ambientales, de acuerdo con la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, a la que ahora se hace una remisión expresa (art. 323.2 RDPH).

Por último, merece la pena destacar de esta reforma que el RDPH incluye la definición de "caudal de mantenimiento concesional" para decir que cada título deberá recoger expresamente el régimen de caudales ecológicos establecido singularmente para ese tramo de río por el plan y que obligue al concesionario (art. 15.bis f).

3. JURISPRUDENCIA

A) La Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2013 (asunto C-151/12, Comisión contra España)

Nos ha sorprendido esta sentencia porque descarta que la cláusula de supletoriedad (art. 149.3 CE) sirva para trasponer la DMA en todo el territorio español al no garantizar que sus disposiciones *"sean ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica"* en las cuencas intracomunitarias o de competencia autonómica. Para el TJ, el confuso

significado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español ha atribuido a esta cláusula la hace inviable para trasponer normas comunitarias. La sentencia cita el Informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario (Nº: E 2/2009), donde este problema era abordado directamente.

Es una sentencia curiosa y su lectura es insuficiente para conocer qué había irritado a la Comisión Europea para que no se diera por satisfecha con la respuesta dada por el Gobierno en la tramitación del procedimiento administrativo previo (Infracción n° 2009/2003) y que condujo a la adopción de la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo, por la que se modifica la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008, IPH).

La Comisión admite que con la modificación de la IPH se subsanan todos los problemas detectados, resultándole aparentemente indiferente que se utilice una Orden Ministerial, que prácticamente copia los preceptos mal traspuestos y en la que no se resuelven adecuadamente las cuestiones de fondo suscitadas, que eran importantes y siguen exigiendo mejorar la trasposición de la DMA en el TRLA. Pero lo que no admite es que se utilice para ello una Instrucción de Planificación, aplicable de forma obligatoria sólo para los planes hidrológicos que se elaboren íntegramente por el Estado en las cuencas intercomunitarias o de su competencia.

La lectura de la Carta de emplazamiento de 24 de febrero de 2009 y del Dictamen motivado de 22 de marzo de 2010 permite conocer que las deficiencias advertidas en la incorporación a derecho interno de la DMA por tres normas distintas (Ley 62/2003 de reforma del TRLA, el Real Decreto 125/2007 por el que se fijan los ámbitos territoriales de las demarcaciones hidrográficas y el Real Decreto 907/2007 que aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica) eran:

– La confusión creada en la legislación de aguas entre demarcaciones y cuencas.

– Incorrecta instrumentación jurídica de juego de las excepciones toleradas por la DMA para el cumplimiento de su objetivo básico (alcanzar o conservar el buen estado o buen potencial de todas las masas de agua).

– Falta de claridad en cuanto a los perímetros de protección para la captación de agua potable.

– Control combinado en vertidos (límites del efluente y condiciones del medio receptor), por no hacer referencia a las mejores prácticas disponibles y por no ser de aplicación a vertidos indirectos (afecta principalmente al control difuso de las deyecciones ganaderas).

– Requisitos de los programas de seguimiento del estado de las masas de agua previstos por la DMA (y que son junto con los planes de cuenca y los programas de medidas, el tercer gran instrumento para su aplicación).

La ejecución de esta sentencia, que ha pasado inadvertida, sigue pendiente. Fuentes oficiales señalaron al hacerse pública que se trataba de cuestiones técnicas sin relevancia real (El País de 24 de octubre de 2013). Sin embargo, a nuestro juicio, apuntan dos problemas de "base" del derecho español. En primer lugar, el absurdo de enrocar el derecho de aguas en la dicotomía de cuencas intercomunitarias o intracomunitarias (por referirnos a una cuestión menos habitual, también la intervención de la Administración General del Estado en la gestión de las demarcaciones correspondientes a cuencas intracomunitarias debería estar mejor regulada). Y, dos, que falta por traducir a derecho interno, sin ambigüedades ni demagogias, el régimen de los objetivos ambientales de la DMA, de manera que sea indiscutible que la planificación hidrológica también busca satisfacer demandas de agua y que este objetivo es lícito siempre y cuando se cumplan los exigentes requisitos concurrentes del art. 4 DMA (y que son distintos para "nuevas alteraciones" de las masas de agua que para perseguir "objetivos menos rigurosos", pero que en general se refieren a la satisfacción de necesidades socioeconómicas o ambientales, desproporcionalidad en los costes de la corrección ambiental o de las alternativas al deterioro de la masas de agua y a la adopción de medidas que busquen el mejor estado posible).

B) Tribunal Constitucional

La STC 85/2013, de 11 de abril, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley 1/2006 de aguas del País Vasco, que establecía un precio por el uso del agua. El argumento principal –de muy escaso peso– se centraba en la vulneración de la prohibición de doble imposición y es descartado por el TC: basta aquí con advertir que el canon estatal de utilización del dominio público hidráulico del art. 112 TRLA no incluye el uso del agua sino el de los otros elementos que lo integran (cauces y lechos).

El segundo motivo del recurso tuvo mejor suerte. La mayoría de los magistrados aceptan que es inconstitucional la habilitación que la ley hacía al Gobierno Vasco para determinar los conceptos que deben incluirse en la tarificación del uso del agua en los servicios urbanos por vulneración de la autonomía local. Nosotros compartimos totalmente el voto particular (A. Asua Barrita), en el que se constata que la competencia ejercida no era la de armonización fiscal sino la ordenación de los servicios urbanos relacionados con el agua.

La STC 36/2013, de 14 de febrero, enjuicia la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que recordemos sirvió como medio para la incorporación al Derecho nacional de la Directiva Marco del Agua. En su recurso, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha expone una serie de argumentos, tanto de carácter formal (referidos al instrumento de transposición, en este caso, una Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado y, con ello, a la posible vulneración de principios constitucio-

nales tan relevantes como la seguridad jurídica o la legitimidad democrática, además de haberse impedido que se emitiera el preceptivo dictamen del Consejo de Estado), como de carácter material (regulación del informe municipal en los proyectos de obras hidráulicas de interés general, composición del Comité de Autoridades Competentes, mecanismos de imputación de responsabilidad, plazos para la participación pública…); argumentos que, sin embargo, son desestimados en su totalidad por el TC.

En Sentencia 202/2013, de 5 de diciembre, el TC resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación respecto del Acuerdo del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura».

Dos son las importantes conclusiones que se pueden destacar de la columna argumental seguida por el TC para declarar la nulidad del citado acuerdo. En primer lugar, la posibilidad de que el Estado lleve a cabo la construcción de obras hidráulicas de interés general aunque éstas se ubiquen en cuencas hidrográficas intracomunitarias. Y, en segundo lugar, la inviabilidad de que una Comunidad Autónoma decida la paralización de una obra de interés general cuando considere que la misma se fundamenta en una evaluación de impacto ambiental que vulnera las normas medioambientales, como sucedía en el caso. En estos supuestos, considera el TC que en caso de desacuerdo con la EIA realizada por el Estado, la Comunidad Autónoma podría interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución por la que se aprueba el proyecto, pero no acordar imperativamente la paralización de la obra pues ello supone "convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente sobre la competencia en materia de obras de interés general desconociendo la doctrina de éste Tribunal que considera que es la Administración estatal la que ejerce sus propias competencias sustantivas sobre las obras, instalaciones o actividades proyectadas, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental" (FJ tercero).

Debemos dar cuenta, finalmente, de tres nuevos pronunciamientos del TC relativos a la reforma del Plan Hidrológico Nacional operada por Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio y posterior Ley 11/2005, de 22 de junio, en lo que se refieren a la derogación del trasvase de aguas del Ebro. Se resuelven, en este caso, los recursos de inconstitucionalidad planteados por la Generalitat Valenciana (STC 19/2013, de 31 de enero), por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (STC 51/2013, de 28 de febrero) y por cincuenta Senadores del Grupo Popular del Senado (STC 64/2013, de 14 de marzo. Recursos resueltos, en los tres supuestos, en un mismo sentido desestimatorio; dato nada sorprendente si se tiene en cuenta la coincidencia de los motivos de impugnación con los planteados, en su momento, por la representación procesal de la Generalitat Valenciana contra el mencionado Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio y que el Tribunal desestimó en su Sentencia 237/2012, de 13 de diciembre (como ya se comentó en la pasada edición del Observatorio). De hecho, la única novedad impugnatoria destacable que presentaba uno de los recursos contra la Ley 11/2005 (precisamente el planteado por la Generalitat Valenciana) era el contenido relativo al

Plan Integral de Protección del Delta del Ebro; motivo que también es desestimado remitiendo el TC en su argumentación a la que en su día le sirvió para desestimar el recurso planteado por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra el citado contenido del PHN (STC 195/2012, de 31 de octubre).

C) Tribunal Supremo

- Criterios de valoración de daños sobre el dominio público hidráulico

De sorprendente e inesperado puede calificarse el giro copernicano acaecido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a los criterios de valoración de daños sobre el dominio público hidráulico, si bien no es la primera fluctuación interpretativa que sobreviene en este ámbito.

Hasta ahora, los distintos vaivenes jurisprudenciales se habían producido al compás de las sucesivas reformas normativas operadas en la legislación de aguas y, especialmente, de algún que otro incumplimiento (ya sea por acción, ya por omisión) del ejecutivo estatal en su faceta reguladora. Y si bien es cierto que la causa última de esta línea jurisprudencial fluctuante fue el pronunciamiento del Tribunal Supremo en el que se declaraba la nulidad parcial y sectorial de la Orden MAM de 16 de enero de 2008, su origen real residía en la palpable inseguridad jurídica que generaba la ausencia de criterios técnicos de valoración en los que sustentar tanto el régimen de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico como el régimen sancionador derivado de las conductas infractoras a las que se daba origen.

Evolución jurisprudencial que describe en su Sentencia 6136/2013, de 3 de diciembre, el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Este relevante pronunciamiento (cuya notoriedad se debe, principalmente, al establecimiento de una nueva doctrina legal sobre el cómputo del plazo de resolución y notificación) ha supuesto un importante refrendo al más que visible cambio interpretativo que, en esta materia, se ha venido produciendo a lo largo del año 2013, curiosamente desde que estos asuntos han comenzado a ser enjuiciados por la Sección Cuarta de la Sala Tercera, en sustitución de la Sala Quinta que hasta entonces los conocía.

En este sentido, en un primer estadio interpretativo, las SsTS de 29 de septiembre de 1999, 22 de diciembre de 2003, 28 de febrero de 2006 ó 31 de octubre de 2007 tomaron en cuenta valoraciones hechas antes de la aprobación de los criterios de valoración por parte del Ministerio de Medio Ambiente, sin considerar que dichas valoraciones fueran inválidas, o que no pudieran suponer fundamento para la calificación de la infracción o la determinación del importe a indemnizar. Conviene matizar, no obstante, que tales pronunciamientos enjuiciaron valoraciones realizadas con anterioridad a la reforma operada por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, en el artículo 326.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), cuya redacción original no exigía la aprobación de criterios técnicos por parte del Ministerios de

Medio Ambiente para que el órgano sancionador procediese a valorar los daños sobre el dominio público hidráulico.

Con la aprobación de la citada reforma del RDPH, la interpretación jurisprudencial predominante –ya desde la Sentencia de 20 de junio de 2008– varió de forma radical, considerando no adecuadas a Derecho las valoraciones de daños que se hubiesen efectuado siguiendo cualquier criterio no establecido por los únicos órganos de la Administración competentes para tal fin, esto es, las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas y el Ministerio de Medio Ambiente (habitualmente dichos criterios procedían de informes de los Comisarios de Aguas de las respectivas Confederaciones). Esta línea interpretativa se consolidó, aunque con alguna excepción matizable –SsTS de 13 de noviembre de 2009 o de 26 de octubre de 2011–, mediante las SsTS de 1 de febrero y 12 de abril de 2010, 22 de marzo, 4 de noviembre y 27 de diciembre de 2011 y 13 de enero, 3 de abril, 17 de mayo, y 10 de octubre de 2012, muchas de las cuales ya fueron referenciadas y comentadas en volúmenes anteriores de este Observatorio.

En este año 2013, sin embargo, se han dictado cinco sentencias que expresamente se apartan de la jurisprudencia anteriormente referida, de entre las que destaca por su singular relevancia (en tanto reafirma y condensa el nuevo criterio jurisprudencial) la ya mencionada STS de 3 de diciembre de 2013[1].

Esta nueva interpretación, alcanzada a través de un ejercicio de razonamiento un tanto voluntarista, pero cuya finalidad no deja de ser loable, concluye que ni la falta establecimiento de los criterios generales para la valoración de los daños al dominio público hidráulico por parte de los órganos competentes de la Administración, ni la nulidad de la Orden MAM en cuanto instrumento para la calificación y tipificación de las infracciones, pueden comportar la desaparición o inaplicación del régimen sancionador previsto en el TRLA y en el RDPH.

De esta forma, habrá que estar al contenido de cada procedimiento para comprobar, primero, los criterios que se aplicaron para realizar la valoración, y determinar, después, si su proyección al caso concreto es conforme a Derecho. Considera el Tribunal, resumiendo su nueva jurisprudencia, que "lo relevante, a los efectos de fijar la indemnización por los daños ocasionados al DPH, es que en el expediente administrativo se encuentre justificación y motivación suficiente para que la valoración pueda ser comprendida por el sancionado e impugnada ante los tribunales; y que no se deduce del TRLA ni del RDPH que la previa fijación de aquellos criterios generales se contemplara en ellos como un elemento constitutivo de la tipicidad, sin el cual la definición del tipo estuviera incompleta" (FJ 6º D).

Conclusión que, en principio, parece bastante razonable, sobre todo si se tiene en cuenta que hasta el año 2003 (esto es, hasta la reforma del artículo 326 del RDPH) era el órgano

1. SsTS 3681/2013, de 11 de junio, 3455/2013, de 14 junio, 3688/2013, de 28 de junio, 4957/2013, de 8 de octubre y 6136/2013, de 3 de diciembre.

sancionador el que discrecionalmente aplicaba los criterios de valoración que consideraba más oportunos (habitualmente con apoyo de los informes o instrucciones que aprobaba la Comisaría de Aguas de la Confederación) sin que por ello se considerase desvirtuado el principio de tipicidad.

Es más, cabría plantearse si no resulta más comprometido desde la perspectiva del respeto al principio de tipicidad, en su estrecha conexión con los principios de legalidad y seguridad jurídica, el hecho de hacer descansar íntegramente la aplicación del régimen sancionador contenido en el TRLA sobre la no siempre férrea voluntad del Ejecutivo de cumplir el mandato de desarrollar reglamentariamente los criterios de la Ley; todo ello teniendo en cuenta, además, que el propio TR de la Ley de Aguas no exigía, hasta la reforma operada en el artículo 117 por el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, dicho desarrollo normativo para la aplicación de su régimen sancionador.

Conviene apuntar, no obstante, que la Sentencia cuenta con un interesante y crítico voto particular que formula el Magistrado Jesús Ernesto Peces Morate y al que se adhieren los Magistrados Mariano de Oro-Pulido y López, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Manuel Campos Sánchez-Bordona, Rafael Fernández Valverde, Eduardo Calvo Rojas y José Juan Suay Rincón, en el que se critica expresamente este cambio jurisprudencial.

En el fondo de la discusión subyace un elemento clave y es si los criterios generales para la valoración de los daños sobre el dominio público hidráulico suponen o no un elemento constitutivo del tipo infractor.

Esos criterios representan una clara –y seguramente necesaria– limitación a la potestad discrecional del órgano sancionador y, por tanto, un elemento ciertamente relevante desde la perspectiva de la validez de la sanción y del cumplimiento del casi siempre denostado principio de seguridad jurídica. Desde el momento en que tales criterios han sido aprobados, resulta coherente hacer descansar la validez de la valoración en el respeto a los mismos. De hecho, es el propio TRLA el que vincula tales criterios a la efectiva ponderación de los tipos infractores, estableciendo un mandato –tanto para el Ejecutivo, en tanto le corresponde a éste la aprobación de los criterios, como para los órganos sancionadores, que deben observarlos a la hora de imponer las sanciones– que se incorpora al tipo infractor. Pero quizá en ese mandato se contenga el elemento clave para la solución a este problema.

Si los criterios generales de valoración constituyen un elemento del tipo, resulta imprescindible que la norma que procede a la tipificación de las conductas prevea esta circunstancia, como así hace el artículo 117.2 del TRLA, tras su modificación mediante Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo (modificación motivada, sin duda alguna, por la STS de 4 de noviembre de 2011). Todo ello cumpliendo las exigencias más elementales del principio de legalidad en materia sancionadora, tanto en su vertiente material como formal (reserva de ley).

En este sentido, el propio TC ha admitido la posibilidad de "colaboración" reglamentaria en la tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes

sanciones (STC 177/1992, de 2 de noviembre), pero siempre que esa remisión no suponga una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (STC 83/1984, de 24 de julio). Así, la garantía formal implica que la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica, correspondiéndole únicamente al reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley (STC 161/2003, de 15 de septiembre).

Entendida de esta manera la garantía formal, tendría sentido declarar la nulidad de una sanción en ausencia de cobertura legal de la misma, pero no en el supuesto de ausencia de cobertura reglamentaria, como parece ser el caso, pues en el momento de imponerse la sanción dichos criterios no se hallaban regulados reglamentariamente (en toda aquella sanción impuesta con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma del RDPH operada en el año 2013, con independencia de si se trataba de una sanción anterior a la entrada en vigor de la Orden MAM de 16 de enero 2008 o posterior, en atención a la declaración de nulidad parcial de la citada norma). Cualquier otra solución interpretativa sería reconocer la imposibilidad de aplicar el régimen sancionador previsto en el TRLA en ausencia de desarrollo reglamentario, lo que supondría un incumplimiento *per se* del principio de legalidad, pues se dotaría al reglamento de una función tipificadora que esencialmente le corresponde a la Ley.

No obstante, cabría la posibilidad de observar los criterios técnicos generales de valoración del daño, además de como un elemento constitutivo del tipo infractor (pues es ésta la consideración que les otorga el propio RDPH, a pesar de que esta nueva línea interpretativa jurisprudencial parezca ponerlo en duda), también como una forma de optimización de la graduación de las sanciones. De esta manera, vinculando estos criterios al principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora, cumplirían el fin de ponderar "*las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida*" (STS de 8 de octubre de 2001). Es decir, en su condición complementaria de "parámetros de dosimetría sancionadora" (STS de 1 de diciembre de 2010) estos criterios permitirían al órgano sancionador graduar de forma precisa la sanción a imponer en cada caso, reduciendo su margen de apreciación discrecional y "*modulando la excesiva rigidez que podría derivarse de una aplicación mecánica de las fórmulas sancionadoras sin atender a la personalización de las sanciones*" (STC 76/1990, de 26 de abril).

Conviene recordar que el artículo 131.3 de la LRJ-PAC ya nos proporciona una serie de parámetros fijados con carácter general como criterios para la graduación de la sanción, entre los que se incluye la "naturaleza de los perjuicios causados". Enumeración no debe entenderse de forma taxativa o como *numerus clausus*, pudiendo el legislador sectorial añadir nuevos criterios de carácter específico que permitan una mejor adecuación al caso concreto –la propia redacción del artículo 131.3 LRJ-PAC indica que se "considerarán especialmente" (y no exclusivamente) los criterios enumerados en la misma–. Así, los artículos 326 bis, 326 ter y 326 quater del RDPH –por mandato del artículo 117.2 del TRLA– y antes la Orden MAM de 16 de enero de 2008

–por imperativo del artículo 326 del propio RDPH en su anterior redacción–, podrían cumplir ese objetivo de ponderación estrechamente vínculado con el principio de proporcionalidad, además de la ya comentada finalidad de constituir un elemento esencial para la calificación del tipo.

Queda claro, en todo caso, que esta nueva línea jurisprudencial supone una rotunda corrección, no sólo de la jurisprudencia anterior, sino de la propia STS de 4 de noviembre de 2011. Se consigue, de esta manera, evitar el indeseable efecto de que la falta de criterios técnicos generales para la valoración de los daños al dominio público hidráulico impida a la Administración sancionar las conductas infractoras que hayan causado daños a ese demanio, generando así la impunidad de conductas merecedoras de sanción. A costa de este fin, sin embargo, el TS nos proporciona una curiosa paradoja en nuestro Ordenamiento jurídico al haber anulado (de forma parcial) una Orden Ministerial que servía como sustento para la aplicación del régimen sancionador por considerar que con este instrumento normativo se producía un menoscabo de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, y se admiten ahora como válidas resoluciones sancionadoras que apoyan la calificación de las infracciones en circulares aprobadas por las Comisarías de Aguas de las distintas Confederaciones Hidrográficas o por la simple consideración discrecional de los órganos sancionadores.

Es cierto, no obstante, que el desarrollo de esta línea jurisprudencial va a ser limitado, en tanto las ya comentadas reformas operadas primero en el artículo 117.2 del TRLA por Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, y segundo en el RDPH mediante la adición de los artículos 326 bis, 326 ter y 326 quater (en los finalmente se incluyen los criterios de valoración), ofrecen una solución normativa (aunque ciertamente mejorable) a este complejo y recurrente problema.

- Carácter del informe del organismo de cuenca en relación a los planes urbanísticos

Un año más debemos dar cuenta de un nutrido conjunto de pronunciamientos en los que el Tribunal Supremo reafirma el carácter preceptivo y vinculante del informe del organismo de cuenca en el seno del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Informe regulado en el artículo 25.4 del TRLA y que se refiere tanto a la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos para los nuevos desarrollos urbanísticos, como al respeto del dominio público hidráulico y de sus zonas de servidumbre y policía en los instrumentos de ordenación urbanística.

Salvo error u omisión, han sido ocho las sentencias del TS que, de nuevo, confirmando la jurisprudencia iniciada en 2012, se han pronunciado sobre el carácter vinculante del citado informe, incorporando, además, una importantísima novedad a esta voluntarista línea jurisprudencial[2].

2. SsTS 535/2013, de 30 de enero, 1437/2013, de 12 de abril, 3416/2013 de 21 de junio, 3134/2013, de 14 de junio, 4557/2013, de 13 de septiembre, 4720/2013, de 30 de septiembre, y 6093/2013 y 6095/2013, de 19 de diciembre.

En efecto, hasta ahora esta solución jurisprudencial se había aplicado únicamente a supuestos referidos a planes urbanísticos aprobados en la Comunidad Valenciana, al haberse justificado el carácter vinculante del informe, entre otros aspectos, en la remisión que el artículo 83.2 de la Ley urbanística valenciana 16/2005 hacía y hace a la disposición adicional 2ª, 4º, de la Ley estatal 13 /2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública.

De hecho, el propio TS se ha encargado de remarcar, este mismo año, de forma tajante, que "el carácter vinculante del informe resulta, como hemos explicado, de la propia legislación autonómica valenciana" (FJ 4 de la STS 6095/2013).

Ya nos planteábamos, en la edición de 2012 de este Observatorio, las razonables dudas que esta interpretación jurisprudencial plantea. En primer lugar, en relación a las posibilidades de aplicación de esta doctrina jurisprudencial al restante territorio nacional (¿cómo puede explicarse que el informe confederal sea vinculante en unos territorios y preceptivo o determinante en otros?). Y, en segundo lugar, a la conveniencia desde un punto de vista competencial de que la naturaleza jurídica de un informe regulado en el TRLA dependa de la voluntad del Legislador autonómico.

Dicho de otro modo, carece de sentido entender que la aplicación de la disposición adicional 2ª 4ª de la Ley 13/2013 pueda depender de la remisión que realiza la legislación urbanística valenciana, sobre todo desde el momento en que el TS está interpretando –y esta interpretación resulta esencial– que el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 13/2003 no se limita únicamente a las obras públicas de interés general.

En efecto, la propia STS 6095/2013 indica, a la hora de establecer el espacio de operatividad de la citada disposición adicional 2ª 4ª de la Ley 13/2003, que "*no tiene por qué entenderse restringido al estricto ámbito de las obras públicas de interés general y de competencia estatal (ex art. 149.1.24 CE), desde el momento que el mismo, a diferencia de los anteriores, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general*" (FJ 3º).

Bajo esta consideración, que recordemos utiliza el TS para justificar la aplicabilidad de la Ley 13/2003 al informe confederal del artículo 25.4 del TRLA, debería entenderse que la remisión que realiza legislación urbanística valenciana a la D.A. 2ª. 4ª. de la Ley 13/2003 para dotar de carácter vinculante al informe resulta innecesaria y superflua (y no esencial como parece desprenderse de la columna argumentativa contenida, entre otras, en las SsTS 6093/2013 y 6095/2013). De lo contrario, se inferiría que la aplicación de una Ley estatal viene condicionada por la voluntad del Legislador autonómico, algo incongruente con nuestro sistema de distribución competencial.

Es más, el propio TS ha resuelto estas dudas sobre la aplicabilidad de esta doctrina jurisprudencial a los planes urbanísticos y territoriales de otras Comunidades Autónomas distintas a la valenciana dotando, de nuevo, de carácter vinculante al informe preceptivo regulado en el artículo 25.4 del TRLA en otros procedimientos de aprobación. Así se puede comprobar en la STS 4557/2013, de 13 de septiembre en

la que se enjuiciaba la validez del Plan Territorial Parcial de la Plataforma Logística del Sur (PTP-PLS) de Tenerife, aprobado por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 12 de mayo de 2008.

En el fundamento jurídico sexto del citado pronunciamiento el TS insiste en dotar de carácter vinculante al informe confederal (en este caso Consejo Insular de Aguas de Tenerife, con competencias asimilables a las Confederaciones Hidrográficas) y lo hace además de forma rotunda y tajante:

> *Se trata, por tanto, de un informe preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica.*

El motivo, de nuevo, es la vinculación existente entre el artículo 25.4 del TRLA y la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003. Pero en este caso se produce un importante condicionante que no acaecía en ninguno de los anteriores pronunciamientos del TS al respecto del carácter vinculante del informe de la Confederación: la legislación urbanística canaria no remite, a diferencia de la valenciana, a la precitada disposición adicional de la Ley estatal. De hecho, la legislación canaria prevé otro trámite de colaboración interadministrativa que el TS considera, con acierto, que no puede desplazar al previsto en la normativa estatal.

De este modo, considera el TS que el informe previo de la Administración General del Estado que exige la disposición adicional 2ª. 4 de la Ley 13/2003 "no es únicamente aplicable a las obras públicas reguladas en dicha Ley, sino también al procedimiento de aprobación de planes de ordenación territorial y urbanísticos", lo que en el caso enjuiciado determinó la nulidad del Plan impugnado al haberse omitido dicho trámite esencial en su procedimiento de aprobación.

La importancia de esta doctrina jurisprudencial, ahora extendida –como no podía ser de otro modo– a todo el territorio nacional, es trascendental. Y lo es por dos motivos.

En primer lugar, por el carácter vinculante que atribuye al informe que emiten los organismos de cuenca en los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos que conllevan nuevas demandas de agua. Carácter vinculante que el Legislador estatal, ni en Ley de Aguas, ni en la Ley de Suelo, se ha aventurado nunca a otorgar.

Y, en segundo lugar, porque establece un criterio interpretativo de la disposición adicional 2ª. 4 que amplia enormemente el rango de posibilidades de aplicación del informe ahí previsto, ya no limitado a las obras públicas de interés general, sino a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales.

– Validez del Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña

En Sentencia 5425/2013, de 25 de octubre de 2013, el Tribunal Supremo se pronuncia sobre la validez del Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas

internas de Cataluña, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalidad catalana el día 4 de julio de 2006.

Dicho Plan supone la materialización de la previsión contenida en el artículo 12 del Plan hidrológico de cuencas intracomunitarias, que fue aprobado por Real Decreto 1664/1998, pero según la redacción que se contiene en un Edicto de 16 de marzo de 1999, adoptado por la Administración Catalana. En este precepto se preveía la aprobación de un plan para determinar "los caudales de mantenimiento a aplicar en cada caso", entendidos éstos como los caudales que garantizan "un nivel admisible de desarrollo de la vida acuática". Concepto, por tanto, asimilable al de "caudal ecológico" que utiliza el TRLA en su artículo 42 como contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca.

A pesar de que las pretensiones impugnatorias de la empresa recurrente –Endesa Generación S.A.– se dirigen contra el Plan sectorial de caudales, en el fondo de estas pretensiones se cuestiona la validez del citado artículo 12, al entender que la determinación de los caudales de mantenimiento se debía haber establecido en el indicado plan hidrológico de cuencas intracomunitarias de Cataluña y no hacer una remisión –no prevista por el Real Decreto 1664/1998– al mentado plan sectorial.

Considera el TS, sin embargo, que tal determinación no tenía por qué hacerse necesariamente en el citado plan hidrológico, ni tampoco que la remisión del indicado artículo 12 al posterior plan sectorial constituyese una verdadera referencia en blanco, en el sentido alegado por la recurrente (FJ sexto).

El razonamiento del Tribunal resulta cuestionable, en tanto ofrece una discutible interpretación sobre el contenido necesario de los planes hidrológicos que se detalla en el apartado 1.b) del artículo 42 del TRLA. En este caso, el citado precepto obliga a que los planes incluyan una previsión referida a los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, que aborde, entre otros, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, y la determinación de los caudales ecológicos o *caudales de mantenimiento*, en la terminología utilizada por el Plan sectorial catalán.

Sin embargo, recuerda el TS que respecto de tales usos, presiones e incidencias se exige, únicamente, que el plan hidrológico contenga una "descripción general" (artículo 42.1.b).c´). De este modo, la determinación de los caudales ecológicos o de mantenimiento en su totalidad no corresponde, necesariamente, al plan hidrológico, entendiendo el TS que "éste cumple con contener esa descripción general" (FJ sexto).

En opinión del Tribunal, tal descripción se contiene, precisamente, en el artículo 12 de las normas del plan hidrológico de las cuencas intracomunitarias de Cataluña que, además de habilitar al plan sectorial impugnado, establece las necesidades del caudal circundante, la metodología para fijar el caudal de mantenimiento a aplicar en cada caso, la forma de realizarse para cada río y tramo de río, de acuerdo con el régi-

men hidrológico específico, la época del año, y su finalidad, entre otras. (Literalmente el art. 12.2 del Edicto de 1999, redactado por tanto con posterioridad a la aprobación del plan por el Gobierno español, señala que:

> *"La Administración hidráulica y el Departamento de Medio Ambiente redactarán un plan sectorial en el que se determinarán los caudales de mantenimiento a aplicar en cada caso (…) de acuerdo con la metodología que establecerá conjuntamente la Administración hidráulica y el Departamento de medio ambiente"*

Continuando con este planteamiento, entiende el TS que la regulación del Plan sectorial es lo suficientemente detallista y minuciosa como para resultar "*incompatible con esa descripción general a que alude el artículo 42.1.b) c´) TRLA, como contenido mínimo necesario del plan hidrológico*".

No obstante, el TS obvia un precepto cuya conexión con el objeto de la impugnación resulta indudable y cuya interpretación coordinada con el citado artículo 42.1.b).c´) seguramente sea necesaria. Se trata del artículo 59.7 del TRLA, que además de imponer los caudales ecológicos como una restricción de carácter general a los sistemas de explotación (a los efectos del otorgamiento de concesiones administrativas), determina que "los caudales ecológicos se fijarán en los Planes Hidrológicos de cuenca". En este sentido, cabría entender que la "descripción general" que recoge el título del apartado 1.b). del artículo 42 se refiere a la "asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio ambiente" o, en su caso, a los "usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas" que las engloban, pero no a la específica fijación de los caudales ecológicos, pues éstos, en virtud del artículo 42.1.b).c) TRLA, deben *determinarse* ("se determinarán") y, en aplicación del artículo 59.7 TRLA, deben *fijarse* ("se fijarán") en los correspondientes Planes Hidrológicos de cuenca.

Resulta curioso comprobar cómo, frente a otro de los motivos de impugnación de la empresa recurrente, el TS acude al citado artículo 59.7 del TRLA, eludiendo hacer mención alguna a este relevante aspecto regulatorio.

En efecto, aduce la empresa recurrente como vicio de la sentencia del TSJ de Cataluña impugnada el que se hubiese dado prioridad, sobre la base del tantas veces citado Plan sectorial de caudales de mantenimiento, al cumplimiento de objetivos ambientales frente a la calidad y seguridad del suministro de energía eléctrica. Motivo de impugnación que deniega el TS, haciendo uso de un planteamiento por el que vincula la variable ambiental a la propia naturaleza y existencia de los caudales de mantenimiento o ecológicos (FJ 6). En este sentido, el TS explica el hecho de que el mencionado artículo 59.7 del TR de la Ley de Aguas establezca una limitación al uso privativo de las aguas mediante concesión administrativa, excluyendo a los caudales ecológicos de su consideración como uso a efectos de las concesiones e imponiéndolos como una restricción de carác-

ter general a los sistemas de explotación, sólo sometida a la supremacía del uso del agua para abastecimiento de poblaciones.

En este sentido, considera el Tribunal que la confrontación entre el interés ambiental y el interés por la calidad y seguridad en el suministro de energía eléctrica ha de resolverse "mediante la ponderación y valoración, en cada caso, de sus repercusiones concretas", lo que no puede llevarse a cabo en sede casacional al no haber "resultado acreditadas, determinadas, ni detalladas en el proceso las circunstancias que evidencien la naturaleza de tales repercusiones que, en su caso, habría que contrastar" (FJ octavo).

- Impugnación del Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

En Sentencia 5228/2013, de 25 de octubre, el Tribunal Supremo resuelve el recurso interpuesto por Iberdrola Generación S.A.U. contra el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1996, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

En concreto, la empresa recurrente aduce que la reforma reglamentaria producida en el año 2012 se opone a lo dispuesto por el TR de la Ley de Aguas de 2001 en tres importantes aspectos: en primer lugar, en relación al plazo de las concesiones administrativas (artículos 97 y 153.1 del Reglamento recurrido); en segundo lugar, en lo que respecta al concepto de las "infraestructuras " (artículo 126 bis.4); y, por último, en lo relativo a la demolición de las obras (artículo 89.4).

En efecto, el primero de los motivos que aduce la recurrente para cuestionar la legalidad de la reforma del RDPH se refiere al plazo máximo de duración de la concesión administrativa, que en virtud del artículo 97 del RDPH no podrá superar "incluidas las prórrogas" los setenta y cinco años. Considera la empresa que tal regulación, que se vincula expresamente al artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (de carácter básico, en virtud de la disposición final segunda de dicha Ley), resulta, sin embargo, contraria a los apartados cuarto y sexto del artículo 59 del TRLA.

En síntesis, la recurrente argumenta que la cobertura legal que el citado precepto de la Ley 33/2003 otorga al artículo 97 del RDPH sólo podría producirse "a falta de norma especial" que regulase dicho plazo; circunstancia que en el ámbito del dominio público hidráulico no acontece, por cuanto el artículo 59 del TRLA fija legalmente un plazo máximo de la concesión de 75 años (apartado cuarto) al que, en entendimiento de la recurrente, se podría sumar otro de 10 años correspondiente a la prórroga prevista en el apartado sexto del citado artículo 59 del TRLA. De esta forma, debería considerarse que

la reforma del RDPH habría incluido, por vía reglamentaria, una reducción del plazo máximo que marca la Ley y que alcanzaría hasta los 85 años.

No obstante, el TS rechaza esta argumentación, al considerar, primeramente, que en atención al carácter básico del artículo 93.3 de la Ley 33/2003, las normas sectoriales "*pueden fijar un plazo máximo de duración de la concesión distinto del fijado en la Ley 33/2003, siempre con una condición: que no exceda de 75 años, pues la solución contraria pulverizaría ese denominador común que comporta la norma básica*" (FJ tercero). De esta forma (y conviene hacer notar que esta línea interpretativa resultaría válida para cualquier ámbito normativo relativo al dominio público estatal), considera el TS que el expresado precepto básico de la Ley 33/2003 establece "*un plazo máximo improrrogable*", si bien permite que las normas sectoriales –en este caso la Ley de Aguas o su Reglamento de desarrollo– puedan establecer otro plazo menor, pero no uno superior, pues entonces, lógicamente, aquél dejaría de ser máximo.

Sostiene el Tribunal, además, que el artículo 59.6 del TRLA no establece, contrariamente a lo que señala la empresa recurrente, un plazo máximo superior a los 75 años que determinan tanto el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, como el artículo 97 del RDPH. Y es que el límite máximo de diez años al que puede prorrogarse, por una sola vez, el plazo de la concesión para que las obras puedan amortizarse sólo podría aplicarse a concesiones otorgadas inicialmente con un plazo inferior al máximo legal. Dicho de otro modo, esta prórroga sólo cabría en aquellas concesiones "*en las que la suma del plazo concesional fijado y la adición de la prórroga –que no es de diez años, como sostiene la recurrente, sino que comprende sólo "el tiempo preciso para que las obras puedan amortizarse"– no exceda de los 75 años*", entendiendo el TS que ésta es "*la única interpretación posible*" del citado artículo 59.6 del TRLA (FJ cuarto). Interpretación en la que el TS obvia, de forma incompresible, el artículo 5.4 de la citada Ley 33/2003 (precepto de aplicación general conforme a la DF.2ª de dicho cuerpo normativo) cuando establece el carácter supletorio de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en relación a la regulación especial del dominio público.

Como segundo motivo de impugnación, sostiene la mercantil recurrente que el artículo artículo 89.4 del RDPH carece de cobertura legal en el TRLA cuando establece, respecto de la extinción de la concesión, que al concluir ese derecho concesional revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas las obras construidas, y añade, en el párrafo segundo, inciso segundo, la posibilidad, si considera inviable la continuidad de la concesión, de "*exigir la demolición de lo construido en dominio público de conformidad con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* ".

Rechaza el TS, sin embargo, dicho motivo, al considerar acertadamente que la "*disposición o norma reglamentaria puede tener su correspondiente cobertura tanto en la norma legal especial, como en la norma legal que establece con carácter general el régimen común, que*

es la citada Ley 33/2003" (FJ quinto), que además tiene carácter básico según la citada disposición final segunda de la mentada Ley.

Y como tercer y último motivo de impugnación, la recurrente entiende, de nuevo, que carece de cobertura legal el artículo 126.bis.4, en tanto dispone que el organismo de cuenca "promoverá la eliminación de infraestructuras que, dentro del dominio público hidráulico, se encuentren abandonadas sin cumplir función alguna ligada al aprovechamiento de las aguas". Cobertura legal que, sin embargo, ubica el TS en una norma sectorial relativa a las aguas, como es la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en cuyo artículo 28.3 se prevé la posibilidad de "*eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inundables*" (FJ sexto), garantizando la continuidad fluvial que puede verse afectada cuando las infraestructuras abandonadas puedan suponer un peligro para el régimen de corrientes de los cauces.

4. LIGEROS AVANCES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

A) Cuadro general

Termina 2013 sin que todos los planes hidrológicos estén aprobados, faltando cuatro correspondientes a importantes cuencas estatales: Ebro, Tajo, Segura y Júcar. No obstante, la Comisión parece haber dado un voto de confianza al Gobierno ya que no se ha impuesto ninguna multa coercitiva. En diciembre de 2013, la situación era la que refleja el cuadro siguiente.

Demarcación	Periodo de información pública	Aprobación
Cuencas internas de Cataluña	Completado	RD 1219/2011
Baleares	Completado	RD 684/2013
Guadalete-Barbate	Completado	RD 1330/2012
Tinto-Odiel-Piedras	Completado	RD 1329/2012
Cuencas mediterráneas de Andalucía	Completado	RD 1331/2012
Galicia Costa	Completado	RD 1332/2012
Miño-Sil	Completado	RD 285/2013
Duero	Completado	RD 478/2013
Guadalquivir	Completado	RD 355/2013
Cantábrico Occidental	Completado	RD 399/2013
Cantábrico Oriental (cuenca mixta)	Completado	RD 400/2013
Guadiana	Completado	RD 354/2013
Júcar	07.08.2013-07.02.2014	Pendiente
Segura	07.06.2013-07.12.2013	Pendiente
Tajo	20.03.2013-20.09.2013	Pendiente

Ebro	12.05.2012-12.11.2012	Pendiente
Tenerife	04.05.2010-04.11.2010	Pendiente
Lanzarote	28.06.2011-28.12.2011	Pendiente
El Hierro	14.12.2012-14-06.2013	Pendiente
Fuerteventura	No iniciado	Pendiente
Gran Canaria	09.10.2013-09.04.2014	Pendiente
La Gomera	08.08.2013-08.02.2014	Pendiente
La Palma	25.07.2012-25.01.2013	Pendiente
Ceuta	Completado	RD 739/2013
Melilla	Completado	RD 740/2013

Durante este año se han aprobado 9 Planes hidrológicos; entre ellos los de cuencas estatales importantes como Miño-Sil, Duero, Guadiana o Cantábrico. Por el carácter limitado de este trabajo, nos limitaremos a destacar un cambio significativo del Plan del Duero, aprobado por Real Decreto 478/2013, porque nos permite hacer una reflexión general.

El art. 15.1 del RD dispone que de las 691 masas de agua de la categoría río de la demarcación, 274 alcanzarán el buen estado para 2015. En el proyecto que se sometió a información pública, se preveía alcanzar los objetivos ambientales para 641 masas (¡más del doble!). La motivación del cambio no es nada fácil de encontrar entre las miles de páginas que integran el plan hidrológico: en algún lugar se dice es que se debe a que, por la crisis, han bajado las inversiones en depuradoras del programa de medidas. En la memoria de la evaluación estratégica, figura la razón real y es que ha cambiado la metodología para evaluar los indicadores hidromorfológicos del buen estado. (Según la DMA, la evaluación del estado ecológico es el resultado de la suma de los indicadores químico-físicos, biológicos e hidromorfológicos, pero aplicando el criterio de "uno fuera, todos fuera", de manera que si con respecto a uno de ellos, el resultado no es bueno, la masa de agua no alcanza objetivos).

No podemos entrar a discutir las razones del cambio metodológico, ya que es una cuestión técnica que se escapa del ámbito jurídico (aunque, por su extraordinaria importancia práctica, debería afrontarse desde el Ministerio con rigor y sin excesiva "política" en el uso de los márgenes de discrecionalidad de la DMA). Sí nos corresponde preguntarnos si las exigencias de participación pública del art. 14 de la DMA admiten una modificación de esta envergadura, después de haber sido sometido el plan a información pública (sobre todo considerando que la modificación en los indicadores se debe a un cambio de Gobierno).

El Plan del Ebro fue informado favorablemente por el Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Ebro el 4 de julio del 2013, recibió la conformidad del Comité de Autoridades Competentes de la cuenca el 5 de julio del 2013 y fue informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el 29 de julio del 2013. Pero se cerró el año, sin aprobación gubernamental por distintas razones, y entre ellas, la polémica

con la Generalidad de Cataluña con respecto a los caudales ecológicos del Delta del Ebro[3]. Otros planes de cuencas estatales importantes –Tajo y Segura– completaron su información pública. En el Tajo, y para permitir la continuidad del Trasvase Tajo-Segura, el proyecto de Plan se ha apartado abiertamente de la compleja metodología de la IPH para la determinación de caudales ecológicos, optando por su establecimiento en algunas masas de agua.

Del "culebrón" competencial del Júcar, cabe destacar que el proyecto de plan expuesto a información pública (Resolución de la Dirección General del Agua de 31 de julio de 2013), ha optado provisionalmente y en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, por incluir el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias comprendido entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluido su cuenca; y además la cuenca endorreica de Pozohondo, junto con las aguas de transición. Esta decisión fue precedida de la adopción del Real Decreto 255/2013, de 12 de abril, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar y por el que se modifican diversas normas relativas al ámbito y constitución de dicha demarcación hidrográfica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

B) El primer dictamen del Consejo de Estado sobre los nuevos planes hidrológicos

A lo largo del año se han emitido varios dictámenes del Consejo de Estado sobre los planes hidrológicos. Únicamente comentaremos el primero que es el de 11 de abril de 2013 (núm. de expediente 315/2013), cuyo objeto es el plan hidrológico del Miño-Sil. Su lectura pone de manifiesto un retroceso en el tiempo de más de cuatro décadas, con respecto a la línea jurisprudencial iniciada por la STS de 16 de junio de 1977 (caso Orcasitas) y consolidada de forma brillante por las sentencias imponentes de Javier Delgado Barrio relativas al planeamiento urbanístico y al papel de fundamental de la Memoria en tanto que documento vinculante y decisivo para evitar la arbitrariedad.

Este comentario deriva de que el Consejo de Estado admite lisa y llanamente que no ha analizado la Memoria del Plan, considerando suficiente –para realizar un "control de legalidad y oportunidad" (pág.27)– con revisar la parte normativa del Real Decreto.

Esta profunda limitación no impide al alto órgano consultivo dictaminar que la parte normativa del Programa de Medidas ha de incluirse en el Plan. Al respecto cabe comentar que el Programa de Medidas se contiene en uno de los Anejos de la Memoria (no utilizada por el Consejo de Estado) y, en el caso concreto del Miño-Sil, se componía de un conjunto de actuaciones públicas inversoras sin contenido normativo alguno (según el art. 11 de la

3. En el BOE de 1 de marzo se ha publicado el Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro

DMA, los Programas de Medidas pueden incluir medidas normativas adoptadas por norma para todo el territorio del Estado, pero son un listado de las actuaciones –inversiones o de otro tipo– que deberán realizarse para conseguir los objetivos ambientales que el plan hubiera fijado para cada masa de agua).

También el informe contiene un conjunto de afirmaciones sobre el régimen de caudales ecológicos establecido por el Plan, del que destaca el carácter no indemnizable de la limitación que pueda derivar de la revisión concesional realizada para su inclusión dentro de cada título concesional (cfr. nuevo art. 15 bis RDPH). Incomprensiblemente, el Consejo de Estado no tiene en cuenta que el caudal es una característica esencial de la concesión (art. 144.2 RDPH) y por este erróneo punto de partida entiende que no es aplicación el art. 65.3 TRLA (según el cual, la revisión de concesiones para su adecuación a la planificación será indemnizable de acuerdo con la LEF). Al no conocer la Memoria del Plan, pasa por alto que no se había seguido el preceptivo proceso de concertación exigido por el art. 18 del Reglamento de Planificación Hidrológica y en el que se ha de evaluar la viabilidad social, económica y ambiental de los caudales propuestos o, incluso, si éstos son o no necesarios para alcanzar los objetivos ambientales fijados por el plan.

Todo lo anterior acaso ponga de manifiesto la inadecuación de que el Consejo de Estado dictamine los planes hidrológicos de cuenca. Desde una perspectiva formal, el dictamen es uno de los trámites preceptivos de los procedimientos de *"elaboración"* de reglamentos ejecutivos por el Gobierno (art. 24.2 LG y 22.2 LOCE) y los planes hidrológicos se elaboran por los Organismos de cuenca (y obviamente no son reglamentos ejecutivos pues no desarrollan la Ley). Según el art. 40.5 TRLA, corresponde al Gobierno su *"aprobación"*; dicho de otro modo, dictar un acto de aprobación.

C) La anulación (sin efectos) de la fase autonómica del Plan de Cuencas internas de Cataluña

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de abril de 2013 (recursos acumulados núm. 31/2011 y 40/11 interpuestos por Aragón y 32/2011 interpuesto por el Gremio de Áridos de Catalunya) anula el Decreto 188/2010 mediante el cual se produjo la aprobación autonómica del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Catalunya. Su único fundamento jurídico basa la declaración de nulidad en la falta de informe del Consejo Consultivo autonómico. La confusión creada por la sentencia es muy grande, ya que el Decreto autonómico no era la aprobación definitiva del plan, que corresponde al Gobierno conforme a lo previsto por la Ley de aguas (art. 40.5 TRLA) y se hizo mediante Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, que está plenamente vigente.

D) Se inicia el proceso de revisión de los planes hidrológicos

Se ha iniciado el proceso de revisión de los planes hidrológicos, que ha de estar terminado para 2015: ya se ha completado la información pública del Estudio General

de la Demarcación y del Programa de información pública (que es una exigencia del derecho interno, que no está en la DMA) y por Resolución de la Dirección General del Agua Dirección General del Agua, de 26 de diciembre de 2013, se ha anunciado la apertura del período de consulta pública del "Esquema Provisional de los Temas Importantes" del proceso de planificación hidrológica (revisión 2015) correspondiente a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Para el plan del Júcar el procedimiento de revisión del plan ha empezado antes que la consulta pública del plan a revisar.

E) El Memorándum Tajo-Segura y la DA 15ª de la Ley de Evaluación Ambiental

Varias disposiciones de la Ley 21/2015, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental tienen por objeto el trasvase Tajo-Segura (DA 15ª, DT 2ª y DDFF 2ª y 3ª). Con ellas se recoge el resultado de un Grupo de Trabajo constituido mediante un Memorándum firmado por el Ministerio y las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia en marzo de 2013, con el fin de blindar una infraestructura de interés público, cuya viabilidad futura estaba amenazada por el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo. La DA 15 adopta unas reglas de explotación detalladas –y basadas en la experiencia de años de funcionamiento– que dependen de las existencias conjuntas en Entrepeñas y Buendía a principios de cada mes, con un tope máximo anual de 650 hm3. También se establece un régimen de adopción de decisiones de los volúmenes trasvasables que distribuye la competencia entre la Comisión Central de Explotación del Tajo-Segura y el Ministro, en función de las existencias de cada momento.

La DA 15ª entra en la categoría de "concesión legal", ya que atribuye un derecho al uso privativo del agua, de acuerdo con lo previsto por el art. 52 TRLA (*"el derecho al uso privativo […] se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa"*). Sin embargo, contiene una deslegalización al permitir su modificación mediante real decreto.

La exposición de motivos de la Ley apela a razones de seguridad jurídica (¿acaso las normas de explotación de otras concesiones ya no la tienen?). Pero lo que la Ley persigue es que, a medio plazo, el trasvase no sea objeto de más decisiones judiciales anulatorias, que compliquen su supervivencia. Sin embargo, no parece muy seguro que una Ley sea suficiente para alcanzar este propósito político.

En efecto, en el Observatorio del año pasado, ya su director recogió la doctrina de la STJUE de 11 de septiembre de 2012, caso Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros, C-43/10 (págs. 44-45) en la que se constata que la DMA no contiene una prohibición directa de realizar trasvases, pero en la que se recuerda que estas infraestructuras se sujetan a límites procedimentales estrictos, pero muy claros. Estos límites formales consisten en que los planes hidrológicos de las cuencas –receptora y, sobre todo, cedente– justifiquen la presión a la masa de agua sobre la base de las excepciones de la DMA. La STJ que comentaba López Ramón se basaba en la excepción

del art. 4.7 DMA que admite deterioros adicionales, que es una manera de nombrar a nuevas obras. En nuestro caso, las excepciones a los objetivos ambientales de la DMA, que cabría utilizar serían o bien la de su art. 4.4. (prórroga de plazos) o bien la de su art. 4.5 (objetivos ambientales menos rigurosos).

Pues bien, en la medida en que los planes afectados –que aún no se conocen– no recojan que el trasvase es una presión significativa de las masas de agua del Tajo y se justifique el cumplimiento de todos los requisitos sustantivos de la DMA (coste desproporcionado de medidas alternativas, lo que implica densos análisis económicos y que se garantice para el Tajo el mejor estado ecológico posible), las previsiones legales podrían ser inaplicadas por un Tribunal nacional, invocando la primacía del derecho comunitario.

Desde esta perspectiva, no se entiende el empecinamiento del Ministerio en obviar la aplicación de la DMA, una vez que ha constatado la relevancia estratégica del trasvase de aguas. A nuestro juicio, la existencia en derecho interno de una Ley de Plan Hidrológico Nacional no es suficiente porque la legitimidad o legalidad de las medidas que puedan adoptarse se sujetan al cumplimiento del derecho comunitario, que exige que la demarcación sea el ámbito para la toma de decisiones. Es evidente que ninguna limitación pone el derecho comunitario a que existan estudios previos –y si se quiere una ley– que analicen alternativas y medidas de coordinación entre distintos planes de cuenca. Pero igual de evidente es que las decisiones singulares que afecten a masas de agua específicas han de poder plasmarse y justificarse desde el plan hidrológico, sometiéndose a los trámites de participación pública, legalmente obligatorios.

F) Mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación

La Directiva europea 2007/60/CE relativa a la *"Evaluación y la gestión de los riesgos de inundación"*, traspuesta por Real Decreto 903/2010, obliga a los Estados miembros a tener realizados mapas de peligrosidad de inundación (cálculo de la zona inundable) y de riesgo de inundación (incorporación a la zona inundable de los usos del suelo en esa zona y de las principales daños esperados) para diciembre 2013. En 2013, estos planes salieron a información pública, lo que implicaba que estaban prácticamente listos.

La importancia de estos mapas vendrá más de la información que aportan que de los efectos jurídicos de su elaboración (según el RD 903/2010, no se prevé su aprobación formal). En la legislación urbanística estatal, las zonas con riesgos de inundación deben incluirse en la situación de suelo rural (art. 12.2.a del Texto Refundido de la Ley de Suelo); pero sin embargo, la clasificación del suelo se hace por el planeamiento y en tanto en cuanto éste no se adapte a los mapas de peligrosidad, éstos no tendrán efectos derogatorios automáticos sobre la clasificación actual. Por otra parte, debería abrirse un debate sobre esta cuestión tan importante: a nuestro juicio, no existe ninguna razón por la que cualquier zona inundable deba ser de manera automática no urbanizable. Aparte de que hay zonas inundables en áreas urbanas plenamente consolidadas, existen edificaciones preparadas para soportar inundaciones y, además,

son terrenos que por ejemplo, bien pueden valer a los efectos de soportar los espacios libres obligatorios en zonas urbanizables. La inundabilidad debería ser una llamada a la prudencia para todos los operadores públicos y privados y ha de tenerse en cuenta de que la situación en este momento no tiene nada que ver con la que había antes cuando la información geográfica no era disponible ni accesible al público.

El siguiente plazo de esta normativa es diciembre de 2015, que es cuando deberán aprobarse los correspondientes planes de gestión por el Gobierno (art. 13).

XVII

Residuos: aplicación homogénea e infraestructuras de gestión

Julia Ortega Bernardo

Sumario.–1. Medidas normativas y doctrina jurisprudencial adoptada para garantizar una aplicación más clara y homogénea de la legislación sobre residuos.–*A) Nivel europeo.–B) Nivel estatal.*–2. Aclaraciones sobre la efectiva aplicación de los principios de proximidad y suficiencia.–*A) Consideraciones derivadas de la jurisprudencia europea..–B) Consideraciones derivadas de la jurisprudencia y doctrina españolas.*–3. Aclaraciones sobre los requisitos que ha de cumplir la decisión relativa a la ubicación de las infraestructuras de gestión de residuos.–*A) La aprobación de la ubicación de las infraestructuras de gestión de residuos no puede adoptarse por ley (Breve comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio).–B) La aprobación de las infraestructuras de residuos debe incluirse en el plan que previamente se elabore.*–4. Novedades en materia de ejecución y desarrollo de la legislación de residuos.–*A) A nivel estatal.–B) A nivel autonómico.–C) A nivel local.*–5. Otras cuestiones en materia de gestión de residuos objeto de fiscalización por la jurisprudencia ordinaria.–*A) Fiscalización de la regulación establecida por Ordenanza en relación con la gestión de residuos.–B) Cuestiones relativas a las consecuencias derivadas de la prohibición (temporal o permanente) de instalar infraestructuras de residuos declarada por sentencia judicial.–C) Las parcelas en las que se instalan las infraestructuras de gestión de residuos tienen la clasificación de suelo no urbanizable.– D) Cuestiones relativas al otorgamiento de autorizaciones para la instalación de vertederos y demás infraestructuras de gestión de residuos.–E) Cuestiones relativas a la financiación de la gestión de los residuos.–F) Imposición de sanciones y gestión de residuos.*

* * *

En primer lugar en estas páginas se hace referencia (1) a las novedades normativas y jurisprudenciales que, tanto en el ámbito europeo como en el estatal, se han producido durante 2013 en el sector de la gestión de los residuos y que en líneas generales obedecen a una misma finalidad, la de conseguir una aplicación más homogénea, predecible y efectiva de la legislación en este ámbito. A continuación se exponen cuestiones específicas de cierta trascendencia que se han suscitado a lo largo del último año, y que sirven para aclarar determinados problemas que surgen a la hora de proceder a la aplicación de la política en materia de residuos. Por ello se hará referencia a

(2) la cuestión relativa a la aplicación de los principios de proximidad y suficiencia en materia de gestión de residuos que ha sido objeto de varios procesos judiciales, tanto en el nivel europeo como en el autonómico. En segundo, se alude (3) a ciertos problemas en torno al procedimiento y forma jurídica por la que se adopta la decisión relativa a la ubicación de las infraestructuras de gestión de desechos, sobre los que se ha pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional, y los tribunales autonómicos. Asimismo se refieren (4) las medidas adoptadas por los distintos niveles de Gobierno y Administración encaminadas a ejecutar o desarrollar la legislación en materia de residuos; y, finalmente, se da cuenta (5) de los restantes pronunciamientos judiciales relevantes que han tenido lugar en este sector durante los últimos doce meses.

Asimismo hay que dejar constancia de la publicación de una monografía en este sector que comenta y describe las novedades introducidas por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, titulada "La nueva ley de residuos y suelos contaminados", CIEDA-CIEMAT, coordinada por Eva BLASCO HEDO, y en la que participan profesores, gestores de la Administración y magistrados.

1. MEDIDAS NORMATIVAS Y DOCTRINA JURISPRUDENCIAL ADOPTADA PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN MÁS CLARA Y HOMOGÉNEA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS

A) Nivel europeo

En materia de residuos en Derecho europeo durante 2013 se han aprobado nuevas normas y se han seguido dictando pronunciamientos jurisprudenciales.

Con respecto a las primeras, lo más destacable es la aprobación de una nueva regulación relativa a la gestión de un tipo específico de residuos, los envases y residuos de envases. Se trata de la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el Anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases, (DOUE L núm. 37, de 8 de febrero de 2013). La finalidad de esta nueva Directiva es precisamente contribuir a clarificar más el concepto de envase que se hallaba contenido en el art. 3 apartado primero de la Directiva 94/62/CE, de envases. Para ello se establece una lista no exhaustiva de ejemplos contenidos en su anexo I (de la nueva Directiva 2013/2/UE). De esta forma se pretende dar satisfacción a la exigencia de los Estados miembros y de los operadores económicos de que, desde la perspectiva de la regulación, quede asegurado el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en el mercado interior y hagan posible una aplicación más segura, eficaz y homogénea de la Directiva relativa a los envases y residuos de envases. En este ámbito hay que tener en cuenta que la recogida y tratamiento de esta clase de residuos, al menos en nuestro país, fue privatizada en un sentido material, –por disposición de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases (en adelante LENV), que tras la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, ha pasado a tener sólo rango reglamen-

tario (conforme a su Disposición derogatoria única apartado segundo)–; esto es, la responsabilidad de su gestión se trasladó a los operadores económicos responsables de la puesta en el mercado de productos que con su uso generasen envases y residuos de envases. Aunque la legislación básica aprobada por este tipo de residuos no descarta la participación de las Administraciones públicas en su gestión, señaladamente de las Entidades locales (art. 9.1 LENV) o, en su caso, de las propias Comunidades Autónomas (art. 10.2 LENV), no resulta ya posible calificar esta actividad administrativa como "de prestación de un servicio público", sino a lo sumo de una actividad económica realizada por la iniciativa pública local o autonómica *ex* art. 128.2 CE frase primera, con las consecuencias jurídicas y económicas que ello implica.

Con respecto a determinados tipos de residuos más específicos se han aprobado nuevas normas a nivel europeo: la Directiva 2013/56/UE, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2066/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos derivados de las mismas, que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas y de pilas botón con bajo contenido en mercurio, y el Reglamento (UE) 1317/2013, de 16 de diciembre, de la Comisión, por el que se modifican los Anexos II, III y V del Reglamento (CE) nº 396/2005, en lo relativo a los límites máximos de residuos de 2, 4-D, beflubutamida, ciclanilida, diniconazol, florasulam, metolacloro y S-metolacloro y milbemectina en determinados productos.

Contribuye asimismo a clarificar la aplicación en el ámbito europeo del concepto de residuo la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de marzo de 2013, *Lapin elinkeino*, asunto C-358/11. En ella lo que está en juego es si desaparece la condición de tal cuando se procede a su reutilización y en qué medida en el caso concreto, sometido a decisión prejudicial al Tribunal europeo, sería ésta posible teniendo en cuenta que resulta de aplicación el derecho europeo secundario en materia de sustancias peligrosas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), tomando como fundamento normativo la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y del Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), resuelve así un conflicto suscitado en Laponia, en concreto, sobre los antiguos postes de telecomunicaciones tratados con soluciones de CCA (cobre-cromo-arsénico) y que posteriormente se utilizan como soporte de pasarelas. La cuestión es que conforme a Derecho europeo secundario, y concretamente al referido reglamento REACH, una sustancia puede dejar de ser residuo si tiene lugar una operación de valorización que permite utilizarla sin perjuicio para el medio ambiente y la salud humana. Pues bien, en este caso la desaparición de la condición de residuo se hace depender adicionalmente del cumplimiento de los requisitos que establece la normativa europea de regulación de las sustancias peligrosas, de modo que satisfechas sus exigencias y respetadas sus prohibiciones la sustancia como tal dejaría de ser residuo y pasaría a ser susceptible de usarse como producto. La desaparición de la condición de residuo de una sustancia y su conversión en mercancía depende directa, y casi exclusivamen-

te, del derecho europeo, que en este punto ha unificado y no sólo armonizado (por medio del REACH) las restricciones que en relación a las sustancias peligrosas, y por motivo de la protección de la salud y del medio ambiente se pueden imponer a la libre circulación de mercancías. Señala en este sentido la STJUE de 7 de marzo de 2013 que no cabría que los Estados miembros adoptarán al respecto medidas más restrictivas si no es para dar respuesta a situaciones urgentes.

Asimismo sobre la aplicación del concepto de residuo gira el asunto del que conoce la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 12 de diciembre de 2013, en asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV*. En concreto, en esta sentencia se resuelven varias cuestiones prejudiciales planteadas en el marco de unos procedimientos penales contra Shell, a causa del transporte realizado de Bélgica a los Países Bajos, de un cargamento de gasóleo de muy bajo contenido en azufre, mezclado involuntariamente con otras sustancias. En el procedimiento se requiere la interpretación del concepto de residuos a efectos de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, referido a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea –modificado por el Reglamento (CE) nº 2557/2001 de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001–. En este asunto se pregunta al Tribunal si ha de calificarse de residuo dicha sustancia cuando la misma había sido devuelta al vendedor por el comprador, por cuanto se había comprobado que la misma no cumplía las especificaciones contractuales ni las exigencias en materia de seguridad, debido a su punto de inflamación excesivamente bajo, y que, a causa de su nueva composición, no podía ser almacenada por el comprador con arreglo a su permiso medioambiental ni vendido por él como combustible para motores diesel.

La clave para la resolución del caso se encuentra, a juicio del Tribunal, en la "intención del poseedor", en este caso del vendedor, que después de una reclamación del comprador, tiene de nuevo la sustancia en sus manos con la intención de volver a comercializarla una vez que la haya mezclado con otro producto. El TJUE entiende que la cuestión se centra, por tanto, en la intención del poseedor de "desprenderse" o no de la sustancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. Asimismo considera que durante el tiempo que se proceda a su valorización y en la medida de ello podría resultar de aplicación la normativa sobre residuos.

B) Nivel estatal

Por lo que se refiere al ámbito interno, las modificaciones legislativas que se han producido a lo largo de 2013 ponen de manifiesto la necesidad que existía de dar un tratamiento homogéneo y aclarar ciertas cuestiones relativas al régimen de autorización de las instalaciones de gestión de residuos y del régimen de admisión de residuos en vertederos. De estas medidas se dará cuenta a continuación, dejando para el **epí-**

grafe 3 aquellas por las que se ejecuta o da cumplimiento a la legislación en materia de residuos.

A la primera finalidad, relativa a la homogeneización y clarificación de la legislación en el sector de los residuos responden algunos cambios normativos, puntuales, pero de notable calado. Así la Ley 5/2013, de 11 de junio, modifica el apartado 8 del artículo 27 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados de tal forma que para las instalaciones sujetas a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, en concreto, la vigencia temporal de las autorizaciones de tratamiento de residuos coincidirá con la de la autorización ambiental integrada (AAI), mientras que para el resto de las instalaciones (esto es, aquellas que no requieren AAI) se mantiene el plazo de vigencia máximo de 8 años. Hay que tener en cuenta que mediante la citada Ley 5/2013 se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales la cual refunde, en aras de una mayor claridad, distintas Directivas y, asimismo, modifica la legislación de prevención y control integrados de la contaminación. En virtud de esta Ley 5/2013 se modifica por ello también expresamente la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, y por lo que atañe al sector de los residuos, esta Ley 5/2013 introduce modificaciones en su ámbito de aplicación por cuanto procede a ampliar el número de las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada y asimismo sirve para ejemplificar y detallar la condición de algunas de las existentes. A ello responde la modificación del Anejo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma para incluir, por una parte, nuevos tipos de instalaciones (por ejemplo, Grupo 13 referente al Tratamiento de aguas) y, por otra, concretar y ampliar determinados sectores (por ejemplo, Grupo 5 "Gestión de residuos" o Grupo 9 "Industria agroalimentaria y explotaciones ganaderas").

Por lo que respecta a la regulación infralegal, la Orden AAA/661/2013, de 18 de abril, modifica los anexos I, II y III del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Con esta modificación reglamentaria se satisface la necesidad de regular para todo el territorio estatal, esto es, con carácter básico, la aplicación de los requisitos contenidos en la Decisión 2003/33/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en este tipo de infraestructuras de gestión de residuos. Todo ello sin perjuicio de que los órganos ambientales competentes de las Comunidades Autónomas puedan fijar en la autorización de un vertedero condiciones más restrictivas complementarias a los criterios de admisión establecidos en la legislación básica estatal. Al mismo tiempo con esta norma se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2011/97/UE del Consejo, de 5 de diciembre de 2011, que modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa a los criterios específicos para el almacenamiento de mercurio metálico considerado residuo.

2. ACLARACIONES SOBRE LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROXIMIDAD Y SUFICIENCIA

A) Consideraciones derivadas de la jurisprudencia europea

Sobre la aplicación de los principios de proximidad y suficiencia se pronuncia la STJUE de 12 de diciembre de 2013, en el asunto C-292/12, en un procedimiento relativo a una cuestión prejudicial, en el que se cuestiona la obligación impuesta por una Corporación municipal de Estonia a las adjudicatarias de un contrato de concesión de servicios relativos a la recogida y transporte de residuos generados en su término municipal de transportar los residuos recogidos en su territorio a las instalaciones de tratamiento designadas por el municipio, que son aquellas que éste considera como más apropiadas y próximas.

En esta sentencia siguiendo doctrina anterior y, concretamente la STJUE de 23 de mayo de 2000, apartados 37-42, (C-209/98, Rec. p. I-3743), se considera que la obligación, impuesta por una Corporación local a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio, de llevar determinados tipos de residuos a una instalación de tratamiento situada en el mismo Estado miembro equivaldría a una medida de alcance general de prohibición de traslado de los residuos. A este tipo de medidas no les resulta de aplicación los preceptos del TFUE relativos a la libre circulación de mercancías, sino la regulación contenida en la legislación sectorial, señaladamente en el Reglamento nº 1013/2006, sobre traslado de residuos y en la Directiva 2008/98, sobre residuos, y en concreto, su art. 16, en el que se regulan los principios de autosuficiencia y proximidad. Conforme a este precepto los Estados miembros están obligados a establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de tratamiento de los residuos destinados a su eliminación y de los residuos municipales, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles, de modo que su tratamiento pueda realizarse en una de las instalaciones "adecuadas" más próximas al lugar de producción de los mismos. A la hora de crear dicha red integrada, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación respecto a la base territorial que consideran apropiada para alcanzar la autosuficiencia nacional. Por ello pueden articular soluciones a través de las Corporaciones locales que procuren un tratamiento de dichos residuos en la instalación lo más cercana posible al lugar de su producción, en particular para los residuos municipales mezclados, con el fin de limitar su transporte lo más posible.

Sin embargo, también es necesario aclarar que del Derecho europeo aprobado en este ámbito sectorial no se deriva la misma solución para los residuos peligrosos, industriales y de la construcción que vayan a ser destinados a la valorización y, no, por consiguiente, a la eliminación.

B) Consideraciones derivadas de la jurisprudencia y doctrina españolas

En relación con las posibles restricciones que cabe imponer a la libre circulación de residuos derivada de la eficacia de los principios de proximidad y suficiencia se

pronunció, aunque, como es obvio, con una dimensión estrictamente nacional, la STS de 30 de octubre de 2012. En ella se enjuicia de forma poco acertada el reglamento sobre residuos peligrosos de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 236/2005, de 22 de noviembre. Esta es la opinión recientemente formulada por la doctrina. En concreto, René SANTAMARÍA ARINAS dedica un artículo en la *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 159 (2013)-"Monopolio, Autosuficiencia y Proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos", en el que en este punto se muestra muy crítico con la sentencia del TS referida, al poner de manifiesto cómo, conforme al ordenamiento europeo y estatal, la consecución del principio de autosuficiencia en materia de gestión de residuos a escala autonómica no implica una exclusiva subordinación del principio de proximidad. En resumidas cuentas, asegurar la viabilidad económica de las instalaciones de gestión de residuos puede implicar que la autoridad competente en la materia exija que los residuos se gestionen en determinadas infraestructuras aunque no sean exactamente las más próximas al lugar de su producción. A este respecto el profesor SANTAMARÍA ARINAS cita oportunamente la STJUE de 13 de diciembre de 2011, asunto C-324/99. Asimismo trae a colación que la autoridad del Estado Miembro que decida sobre esta cuestión puede ser de nivel estrictamente regional, para lo que hace referencia de la STJUE de 4 de marzo de 2010, C-297/08.

3. ACLARACIONES SOBRE LOS REQUISITOS QUE HA DE CUMPLIR LA DECISIÓN RELATIVA A LA UBICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

A) La aprobación de la ubicación de las infraestructuras de gestión de residuos no puede adoptarse por ley (Breve comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio)

De especial interés en relación con la decisión pública relativa a la ubicación de las infraestructuras de residuos resulta ser la STC 129/2013, de 4 de junio, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Esta norma, que constituía una regulación especial del régimen general previsto en la legislación de ordenación del territorio de Castilla y León, –contenido en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre– establecía que la aprobación de este tipo de infraestructuras regionales, que se adopta como regla general por medio de Decreto, se realizara cuando fuera de singular interés, a través de una ley. De esta forma, la ley impugnada contenía una reserva formal de ley que llevaba consigo la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. Y en consecuencia, y como sostiene la propia STC 129/2013, las posteriores leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos susceptibles de ser considerados de singular interés autonómico serían, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requerirían de una posterior actividad administrativa de ejecución pues en sí mismas contendrán

una decisión para el caso concreto. Con ellas se ejercería, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Por esta misma razón, el TC entiende que la propia Ley 9/2002, contiene una parte autoaplicativa y singular o de caso único, en la medida que se aplica a un supuesto concreto cuando declara –en su disposición adicional– el centro de gestión de residuos de Santovenia, como proyecto regional de este tipo e incluso lo eximía de la tramitación administrativa prevista en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León.

Para pronunciarse sobre la constitucionalidad de que por medio de una ley se adopte una decisión sobre la ubicación concreta de una instalación de residuos el TC tiene en cuenta que la referida ley contenía, por tanto, dos tipos de decisiones normativas ("estamos en presencia de dos tipos de leyes comprendidas dentro un mismo acto legislativo, una general y otra singular autoaplicativa"). Y hace depender la conformidad con la CE de la reserva formal de ley que la propia norma establecía con respecto a ubicación de este tipo de infraestructuras de residuos al dato de que sean constitucionales las leyes que en virtud de ella se aprueben. Pues bien, considera el Tribunal Constitucional de forma un tanto incongruente, que si bien las leyes autoaplicativas no son, en sí mismas, inconstitucionales, sí lo son en la medida que se puede concluir que no permiten ejercer el derecho fundamental garantizado en el art. 24.1 CE, que (sic) "exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable". A este argumento suma otro y es que aunque el propio TC llegara a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley, en caso de que el juez planteara la cuestión, el alcance de la tutela material no sería equivalente al que se puede realizar por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que no le resulta posible al TC pronunciarse sobre las cuestiones de estricta legalidad que comportaría el enjuiciamiento de la validez de la ley en cuestión. Así se enumeran hasta cuatro cuestiones de legalidad, sobre las que el TC no podría pronunciarse, y que acompañarían a una fiscalización plena de una ley aplicativa que declarase una infraestructura de residuos como proyecto singular de interés autonómico –que exista un interés supramunicipal, que se haya seguido el procedimiento administrativo establecido y sus actos de trámite como el de evaluación ambiental correspondiente, que el proyecto cumpla con la ordenación territorial y que satisfaga asimismo las condiciones ambientales y de edificación–.

Esta es la solución que ofrece el TC con respecto a la atribución al legislador de la competencia para aprobar la ubicación de las infraestructuras de residuos. La misma se basa en considerar que la restricción que se produce en el ámbito de protección del art. 24 CE es lesiva del mismo. Pero el TC no pondera, sino que utiliza un canon en el que el contenido estricto del art. 24 CE queda delimitado en lo que atañe a su vertiente formal (de acceso a la justicia) y material (de intensidad del control). No tiene en cuenta ni toma en consideración si la limitación que se realiza sobre el ámbito de protección del art. 24 de la CE podría estar justificada por la

prevalencia de otras razones jurídico-constitucionales y si constituye, por tanto, la mínima lesión indispensable y admisible.

La solución del TC se basa en considerar lesionado el núcleo duro de la garantía que ofrece el art. 24 CE en su dimensión de tutela material. Asimismo y, aunque no lo pueda reconocer expresamente expresamente, se encuentra claramente influido por la doctrina que se extrae de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea, que él mismo se encarga de citar pero que, como él mismo señala, no puede aplicar. Concretamente recuerda que el STJUE en su Sentencia de 18 de octubre de 2011 (*Boxus v. Région wallone*, asuntos acumulados C-128/2009 a C-134/2009 y C-135/2009), ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del art. 9, apartado 2, del Convenio europeo de 25 de junio de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, cuando los proyectos con especial repercusión sobre el medio ambiente son aprobados por el legislador en lugar de por la Administración. En este caso, el Tribunal de Justicia exige que se someta a un órgano jurisdiccional, que pueda dejar sin aplicación dicho acto legislativo, la fiscalización de si la ley reúne los requisitos exigidos por la normativa comunitaria. Este control de la legalidad europea que impone la jurisprudencia del TSJUE excede en la actualidad, como reconoce el propio TC, a la función que puede desempeñar como Tribunal Constitucional.

Así las cosas, la explicación de que, en principio, el TC haya afirmado que las leyes singulares no son en sí inconstitucionales, se podría encontrar en que el propio TC siguiendo doctrina anterior, hubiera empleado en primer término y exclusivamente como parámetros de enjuiciamiento una hipotética "reserva de Administración" y el "principio de igualdad". Con base en estos cánones, las leyes singulares no serían, a juicio del TC, inconstitucionales. Así cita la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10, en la que se considera que este tipo de leyes, que son "aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro", no son contrarias a la CE, ni al concepto de ley que de la misma se extrae, aunque se trate de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. Esta conclusión la fundamenta en que la Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, "salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución", de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). También basa esta tesis inicial que acepta la constitucionalidad de tales leyes en entender que las leyes singulares no conculcan necesariamente el principio de igualdad, en la medida que pueden estar justificada su singularidad (su regulación exclusiva de un supuesto de

hecho concreto) siempre que la misma resulte proporcionada a la situación singular y excepcional que la ley regule.

En definitiva, el TC declara inconstitucional la ley al utilizar como parámetro de enjuiciamiento el canon que desde la STC 48/2005, de 3 de marzo, el propio TC ha extraído del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24 CE. Conforme al mismo resulta que estas leyes se reputan inconstitucionales, por cuanto no permiten al particular acceder a una tutela material equiparable a la que otorgan los jueces y tribunales en un procedimiento ordinario.

B) La aprobación de las infraestructuras de residuos debe incluirse en el plan que previamente se elabore

En relación con estas cuestiones en el ámbito europeo ha recaído la Sentencia de 23 de abril de 2003 (sala décima), asunto C-331/11, Comisión Europea/República Eslovaca, en la que se declara el incumplimiento de la República Eslovaca del derecho europeo derivado, concretamente la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativo al vertido de residuos, al haber permitido el funcionamiento de un vertedero sin que se haya adoptado un plan para su acondicionamiento.

Que la aprobación de este tipo de infraestructuras de residuos debe adoptarse en el Plan de residuos aprobado por la Administración correspondiente o en instrumentos de desarrollo del mismo es una exigencia que resulta de la legislación estatal vigente. Esta exigencia se pone claramente de manifiesto en el caso enjuiciado por la STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, Ponente: María Jesús Azcona Labiano). En dicha sentencia se recurre el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010 por el que se aprueba la Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (PIGRN) 2010-2020 y por el que se procede a su aprobación definitiva. En ella el Tribunal estima la pretensión de la demandante, al entender vulnerado el art. 5.4 de la ya derogada Ley 10/1998, de Residuos, en relación a la planificación, contenido y determinaciones de los mismos; específicamente su apartado 4, toda vez que el Plan no fija los lugares o instalaciones adecuados para la eliminación de los residuos. En realidad, sobre esta cuestión ya existía un precedente. El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 48/2006, de 13 de julio, había sido anulado en parte por la STSJ de Castilla y León de 22 de junio de 2007 –confirmada por la STS de 18 de octubre de 2011, RJ 2012/1213– que declaró la nulidad de ese Plan Regional únicamente de su apartado 9.1 en cuanto no establecía la ubicación de los centros de tratamiento de residuos.

A pesar de ello, conviene tener en cuenta que en la STSJ de Navarra también se enjuicia la opción por la incineración de los residuos, como forma de llevar a cabo la gestión de los desechos, y que al respecto el Tribunal considera que es una decisión conforme a la legislación europea y estatal vigente. Asimismo el TSJ califica

de irregularidad no invalidante el que no se haya respetado el plazo para emitir la declaración de incidencia ambiental. Igualmente en la sentencia se concluye que el estudio de incidencia ambiental y el propio Plan identifican y evalúan los posibles efectos de su aplicación sobre el medio ambiente, así como las posibles alternativas existentes.

4. NOVEDADES EN MATERIA DE EJECUCIÓN Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN DE RESIDUOS

A) A nivel estatal

En desarrollo y aplicación de la legislación en materia de residuos a nivel estatal se ha adoptado a finales de año el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 publicado a través de la Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. Con él se da cumplimiento a una de las obligaciones específicas establecidas tanto en la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos (en la que se recogía como obligación específica que los Estados Miembros elaborasen, con fecha tope el 12 de diciembre de 2013, programas de prevención de residuos), como en el propio art. 15 de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, que transpone la Directiva 2008/98/CE.

El objetivo que persigue este instrumento de planeamiento estatal es lograr que la prevención en materia de residuos, a la vista de que es el fin prioritario de la política de residuos europea, se consiga a lo largo de todas las etapas de vida de los productos –en su concepción, diseño, producción y consumo–. En este sentido se tiene muy presente que la prevención conduce a un ahorro de materias primas y en los costes de gestión de los residuos, al tiempo que promueve actividades económicas relacionadas con la reutilización, como son la reparación o los mercados de segunda mano. Como fines concretos, el plan establece sus objetivos de reducción de cantidad de residuos generados (para alcanzar en 2020 una reducción del 10% del peso de los residuos con respecto a los producidos en 2010) y de disminución de sustancias peligrosas o contaminantes. Asimismo describe y evalúa las medidas de prevención que se han puesto en marcha. Para ello se estructura en cuatro líneas estratégicas (reducción de la cantidad de residuos, reutilización y alargamiento de la vida útil de los productos, disminución del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, y, por último, reducción de los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, de los residuos generados), e identifica en cada una los productos o sectores en los que se actuará con prioridad. Para ello propone las medidas que han resultado más efectivas y tiene en cuenta todos los actores implicados –fabricantes, distribuidores, consumidores, usuarios y Administraciones Públicas–. Además el programa prevé una evaluación bienal de sus resultados mediante una serie de indicadores.

B) A NIVEL AUTONÓMICO

En este ámbito y durante el año 2013 se ha procedido a la adopción del Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, con el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana, con fundamento tanto en la legislación autonómica de desechos –en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Comunitat Valenciana, como la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje– como en la legislación estatal, así se basa en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Este plan, que constituye el instrumento en el que se dirigen y coordinan todas las actuaciones que se realicen en esta Comunidad en materia de gestión de residuos, deroga al anterior, aprobado por Decreto 317/1997, de 24 de diciembre.

Con la aprobación de este plan de residuos, se pone de manifiesto que en Valencia tiene lugar una importante actividad jurídica en este ámbito. A la que se suma la aprobación de la Orden 3/2013, de 25 de febrero, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio ambiente, por la que se publica la relación de residuos susceptibles de valorización a los efectos del impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos. Con esta norma se desarrolla la regulación contenida en la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y de organización de la Generalitat, por lo que respecta a la creación del impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos. Con dicho impuesto se ha tratado de fomentar, en el ámbito de esta Comunidad, el reciclado y la valorización de los residuos, esto es, el orden de prioridades, previsto en la legislación de residuos y suelos contaminados, en el cual la eliminación por depósito en vertedero constituye la peor y última opción, frente a otras opciones prioritarias, como el reciclado u otro tipo de valorización, incluida la valorización energética. Con esta regulación autonómica se hace más onerosa la entrega directa de residuos a vertedero que hubieran sido susceptibles de un proceso previo de valorización.

C) A NIVEL LOCAL

Por último en el nivel local, también resulta un dato reseñable que los Municipios de la Sierra Norte de Madrid se ocupen desde julio de 2013 de la gestión del servicio de recogida y transporte de basuras. Todas estas Entidades pertenecían a la Mancomunidad Valle Norte de Lozoya (situados en Sierra Norte) han decidido gestionar por si mismos el servicio de recogida y transporte de basuras. Hasta ahora lo hacía la Comunidad de Madrid a través de la concesión a una empresa privada, Urbaser, pero los pueblos han llegado a un acuerdo con el gobierno regional para hacerse cargo de estos servicios. En un momento en el que se ha puesto en duda el cumplimiento de los servicios por las Administraciones municipales, sobre todo los de menor tamaño, que es una de las cuestiones a las que quiere en sí misma hacer frente la aprobada reforma de la LRBRL, este tipo de medidas parecen querer demostrar que los municipios pequeños también pueden gestionar este tipo de servicios.

5. OTRAS CUESTIONES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS OBJETO DE FISCALIZACIÓN POR LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA

A) Fiscalización de la regulación establecida por Ordenanza en relación con la gestión de residuos

La obligación de que en todo establecimiento en el que se ejerza actividad comercial y se generen residuos sólidos cuente con un "local" impuesta por Ordenanza es nula. Así lo entiende la STSJ de Castilla-La Mancha, de 13 de mayo de 2013, RJ 618, en la que se anulan varios preceptos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Toledo de 21 de mayo de 2009, sobre limpieza viaria y gestión de residuos urbanos. El TSJ llega a esta solución al estimar que la obligación que se impone en la misma de que en toda edificación en la que se ejerza una actividad comercial y se produzcan residuos sólidos se ha de disponer de un local de capacidad y dimensiones adecuadas para el almacenamiento de los residuos no encuentra cobertura en la Ley 10/1998, de Residuos, de 21 de abril. En este sentido la STJ de la Comunidad Autónoma resuelve que bastaría con que la norma local hubiera expresamente especificado que se requiere "un espacio adecuado" para ello y no necesariamente de un "local".

B) Cuestiones relativas a las consecuencias derivadas de la prohibición (temporal o permanente) de instalar infraestructuras de residuos declarada por sentencia judicial

Llama la atención el caso que resuelve la STS de 15 de marzo de 2013, RJ 3405, en la que finalmente se declara la clausura de un centro de Transferencia de residuos sólidos urbanos que se encontraba en funcionamiento a pesar de que el Plan especial que amparaba su emplazamiento había sido declarado nulo por sentencia judicial. Lo alarmante de este supuesto es que el Ayuntamiento de Alcoi, en la Comunidad Autónoma de Valencia, hubiera concedido licencia definitiva para el establecimiento de dicha infraestructura en 2008, ya con posterioridad a que el Plan especial que preveía su instalación hubiera sido anulado en sentencia de 4 de noviembre de 2005 por el TSJ de Valencia. Lo sorprendente asimismo es tener que esperar a que el TS, en una sentencia de 2013, proceda a clausurar la instalación y además lo haga sin realizar condena en costas a la Administración municipal responsable de su puesta en marcha. Resulta particularmente llamativo el dato de que la propia licencia municipal de apertura también hubiera sido declara nula por la STSJ de Valencia de 5 de febrero de 2010, aunque posteriormente hubiera sido objeto de recurso de apelación, aun no resuelto.

En definitiva, en la STS de 15 de marzo de 2013, dictada en procedimiento de ejecución de sentencia suscitado al amparo de los artículos 109 y 103.4 LJC contra los autos del Tribunal de instancia, se pone claramente de manifiesto que al considerarse la licencia de apertura un acto no firme –puesto que había sido recurrido–, y en conformidad a lo previsto en el art. 73 LJCA, el Tribunal *a quo* debía haber decretado

la clausura de la actividad que había sido solicitada en dicho incidente de ejecución. Al respecto, tal como se declara en la propia STS conviene subrayar que "pocas cosas contradicen de modo más grosero la intangibilidad de la sentencia que dictar un acto administrativo posterior que legalice y consolide aquellas actuaciones que se prohibieron, al ser declaradas nulas por sentencia firme". Aparece evidente que este tipo de actuación municipal, y la propia del Tribunal de instancia resultan claramente contrarias a lo dispuesto en los artículos 117 y 118 CE.

Otro de los casos en los que se resuelven cuestiones similares es el que se fiscaliza en la STS de 12 de septiembre de 2013, RJ 6812. En esta sentencia el TS afirma que se ha dado cumplida ejecución a la STS de instancia del TSJ de Castilla-La Mancha de 11 de abril de 2005, y que procede por tanto levantar la suspensión de instalación de un centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos en el municipio de Talavera de la Reina. Se declara esto en la medida que se ha llevado a cabo la tramitación del procedimiento administrativo previo para ello en los términos fijados en la sentencia de instancia del TSJ, esto es, se ha elaborado y dictado la evaluación de impacto ambiental debidamente motivada conteniendo las alternativas de emplazamiento y se ha aprobado el correspondiente proyecto. En este punto, la STS considera que un cumplimiento "formal" del fallo de la Sentencia de instancia es suficiente para considerar bien ejecutada la sentencia, y que si los recurrentes consideran que la declaración de impacto ambiental no está suficientemente motivada deben impugnarla autónomamente e iniciar, como lo han hecho ya, un procedimiento distinto.

C) Las parcelas en las que se instalan las infraestructuras de gestión de residuos tienen la clasificación de suelo no urbanizable

De otro grupo de sentencias recaídas a lo largo de 2013 se derivan problemas relativos a la clasificación urbanística del suelo destinado al emplazamiento de infraestructuras de gestión de residuos, la cual tiene especial importancia a efectos expropiatorios, pues en función de la misma se produce su valoración económica. Con respecto a esta cuestión la jurisprudencia del Tribunal Supremo resulta muy clara y consolidada, y considera, empezando por la STS de 8 de mayo de 2013, que el suelo sobre el que se van a ubicar infraestructuras de gestión de residuos merece la clasificación de "no urbanizable, por cuanto aunque la obra proyectada constituya un elemento determinante del desarrollo urbano y una red de infraestructura urbana, no se integra en el entramado urbano ni crea ciudad". Entiende esta doctrina jurisprudencial que tales infraestructuras son necesarias para el desarrollo de la ciudad y la sirven, sin duda, pero ello no permite afirmar que "cree ciudad, formando parte del entramado urbano, con una trascendencia directa y primordial en la propia ciudad". De esta forma la STS de 23 de julio de 2003, RJ 6287, declara procedente la clasificación como sistema general, y como suelo no urbanizable de una estación de transferencia de residuos urbanos. Y con los mismos argumentos declaran improcedente la clasificación como suelo urbanizable

de los terrenos en los que se instalarán vertederos la STS de 9 de julio de 2013, RJ 5500, y la de 16 de septiembre de 2013, AR. 6340.

D) Cuestiones relativas al otorgamiento de autorizaciones para la instalación de vertederos y demás infraestructuras de gestión de residuos

En relación con el otorgamiento de autorizaciones ambientales integradas para la instalación o reforma de infraestructuras de residuos se han producido varios pronunciamientos. En concreto, en la STSJ de Castilla y León de 25 de abril de 2013, RJCA 739, en un supuesto relativo a la impugnación de una autorización por la que se modifica una planta ya existente destinada a la recuperación, almacenamiento y tratamiento de productos químicos, se declara la misma conforme a derecho. Para ello se atiende al dato de que resulta irrelevante el informe de la Confederación Hidrográfica del Duero, por cuanto considera que a estos efectos es suficiente con el informe municipal favorable sobre el vertido indirecto a aguas superficiales –punto sobre el que discrepa el voto particular que en la sentencia se formula–. La resolución no anula la citada autorización ambiental integrada aunque constata que la instalación no se hallaba en su momento prevista en el Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla y León, anulado parcialmente, como ya ha sido expuesto por STS de 18 de abril de 2011, por cuanto la autorización se solicitaba con respecto a una planta ya existente con anterioridad.

Por su parte la STS del TSJ de Valencia de 23 de abril hace valer el contenido de la Ley 10/2006 de Montes frente a las previsiones de ciertos instrumentos de planeamiento sectorial en materia de gestión de residuos, cuando declara conforme a derecho la denegación de una autorización integrada para la construcción de un vertedero. Concretamente lo que el Tribunal valenciano considera es que prima la determinación legal que prohíbe el cambio de uso forestal durante al menos 30 años de terrenos forestales incendiados, así como la realización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Entiende asimismo la STSJ que no cabe aplicar en este caso la excepción, prevista igualmente en la Ley de Montes, de que con anterioridad al incendio forestal el cambio de uso estuviera previsto en un instrumento de planeamiento aprobado, en la medida que aunque se habían aprobado planes de residuos (que además eran posteriores al incendio) no estaban precisadas las parcelas en que se había de instalar la infraestructura de gestión de residuos y la autorización ambiental todavía no había sido solicitada.

Por su parte el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sendas sentencias de 8 de abril (JUR 191695) y de 27 de junio de 2013 (JUR 252469), declara en dos supuestos distintos la anulación de las cláusulas de las autorizaciones ambientales integradas relativas a las garantías financieras que los particulares habían de prestar para la instalación de infraestructuras que generan residuos por la misma razón, por falta de motivación de la fijación de la cuantía de las mismas.

De gran interés resulta ser la STS de 26 de septiembre de 2013, RJ 6862, en la que el particular recurrente entendía que se le había otorgado una autorización ambiental integrada para la construcción de una planta de reciclaje integral de residuos urbanos y vertedero anexo por silencio positivo, mientras que la Administración y finalmente el propio tribunal declaran que no es así. En esta sentencia se explica con mucha claridad que no es posible obtener por la vía del silencio administrativo positivo una autorización ambiental contraria al ordenamiento jurídico, y en concreto a la normativa urbanística aplicable. En casos como éste, el Tribunal entiende que como no se ha dictado un acto administrativo declarativo de derechos, no cabría obligar a la Administración a que procediera a la revisión de oficio del mismo. Además se indica que la legislación vigente, la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación señala un plazo de 10 meses para que se produzca el silencio administrativo, es legislación estatal de carácter básico que ha incorporado la Directiva europea al derecho interno, que ha de ser respetada en este punto por la regulación autonómica que establezca un plazo distinto.

Interesante también resulta ser el supuesto del que conoce la STS de 4 de junio de 2013, RJ 5980, en la medida que se considera conforme a Derecho la resolución de la Administración autonómica que declara ilegalizables las obras referidas a la instalación de una planta de tratamiento de residuos procedentes de la construcción y ordena su demolición por cuanto se trata de un suelo no urbanizable de especial protección natural. Y el supuesto despierta mucho interés porque aunque la solución pueda reputarse conforme finalmente con el ordenamiento jurídico, lo cierto es que la instalación realizada se integraba dentro de las operaciones de restauración de un espacio natural afectado por actividades mineras, para lo que en principio, resultaba competente la Administración minera, que además había habilitado previamente la instalación en virtud de un Plan de Restauración e incluso se habían otorgado ciertas autorizaciones relativas a su ejecución por parte de la Administración ambiental autonómica. El propio tribunal reconoce que la cuestión controvertida es un supuesto paradigmático de la necesidad de coordinación sectorial, de las diferentes Consejerías dentro de la misma Administración –e interadministrativa, Ayuntamiento y Comunidad Autónoma, que obviamente en el caso no se ha dado–. Por ello cabría cuestionarse si la actuación administrativa en este caso no iría contra del principio de confianza legítima del particular titular de la instalación, y también cabría preguntarse si los perjuicios que en este sentido haya podido sufrir el mismo no habría de ser tomados en consideración por el Tribunal Supremo en su decisión.

E) Cuestiones relativas a la financiación de la gestión de los residuos

En relación a la cuestión de quien costea las instalaciones de recogida neumática de residuos se pronuncia el Tribunal Supremo, en STS de 14 de febrero de 2013, RJ 2094, que afirma que éstas corren a cargo de los promotores de la unidad de ejecu-

ción del planeamiento, al no tener la condición de parte integrante de un sistema general, sino de dotaciones que sirven exclusivamente a los integrantes de dicha unidad.

Por otra parte, y en relación con las tasas municipales, se encuentran varios pronunciamientos judiciales. Así, el Tribunal Supremo considera en STS de 20 de marzo de 2013, RJ 2802, que la tasa por el servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos es una contraprestación patrimonial que se satisface por los usuarios del servicio con independencia de la forma de gestión del mismo. Por su parte, la STSJ de Castilla y León de 1 de marzo, JT 615, considera que es procedente que se pueda llevar a cabo la exacción de una tasa por el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos, y que a ello no obsta que el servicio se hubiera prestado con anterioridad sin el cobro de una tasa o que se realizara a través de otra entidad pública.

F) Imposición de sanciones y gestión de residuos

En materia de sanciones a empresas privadas destaca el caso enjuiciado por la Audiencia Nacional, en SAN de 19 de febrero de 2013, JUR 110242, en el que el Tribunal declara que no se ha probado suficientemente en el expediente administrativo incoado que las empresas de gestión de residuos sanitarios realizaran acuerdos colusorios con la finalidad de repartirse los clientes públicos del mercado de gestión de residuos sanitarios, conducta subsumible en el art. 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la competencia. Por este motivo anula la sanción impuesta a la empresa recurrente por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. En términos generales, lo que claramente se pone de manifiesto la referida sentencia es que existe un mercado de ámbito estatal de gestión de residuos sanitarios abierto a la competencia empresarial.

Por lo que se refiere a la competencia para sancionar, destaca la STSJ de Madrid de 26 de febrero de 2013, JUR 125616, en la que se sostiene que un municipio es incompetente para imponer una sanción por realizar vertidos con tierras de desecho procedentes de una excavación realizada para la construcción de un edificio. La razón para declarar incompetente al municipio es que se trata de residuos de la construcción que no tienen encaje en la categoría de residuos urbanos objeto de la competencia municipal. De ello se deriva lógicamente la nulidad de la sanción impuesta.

XVIII

La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales*

Josep Ramon Fuentes i Gasó
Lucía Casado Casado

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. La reordenación de las competencias ambientales locales tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.–*A) La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: principales objetivos.–B) La reordenación de las competencias locales: el nuevo modelo de delimitación competencial.–C) Las competencias ambientales de los municipios: novedades más relevantes.*–a) Las competencias propias.–b) Las competencias delegadas.–c) La limitación del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.–d) La desaparición de las competencias complementarias.–e) Los servicios mínimos obligatorios: nuevo régimen.–*D) El rol de las provincias: nuevas competencias de las diputaciones provinciales en materia de medio ambiente.*–a) La ampliación de las competencias de las Diputaciones provinciales: aproximación general.–b) La asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes.–c) La coordinación de la prestación de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes.–*E) La excepcionalidad del régimen de licencia en el ámbito local: la protección del medio ambiente como excepción.–F) La reserva a favor de las entidades locales de actividades o servicios esenciales de carácter ambiental.*–3. legislación ambiental de interés para las administraciones locales.–*A) La ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas: la supensión de los actos y acuerdos locales por el delegado del gobierno.–B) La ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y el real decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la ley 16/2002: la determinación del contenido del informe urbanístico del ayuntamiento.–C) La ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: ausencia de reconocimiento de competencias específicas a los entes locales.–D) Nuevo avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental.*–4. Jurisprudencia ambiental de interés local.–*A) Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental.*–a) Instalaciones de radiocomunicación: la consolidación de la jurisprudencia que impide a los municipios la adopción de medidas adicionales más restrictivas

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-19343, "Derecho ambient527al y libertad servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades", financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

de protección sanitaria.–b) Ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones: inexistencia de competencia municipal para dictar ordenanzas en este ámbito.–*B) El alcance del informe municipal en el procedimiento de autorización ambiental integrada.–C) Los ayuntamientos frente al ruido.*–5. Ordenanzas locales de interés en materia ambiental.–*A) Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental.–B) Un ejemplo de ordenanza de interés en materia ambiental elaborada por un ente local supramunicipal.*–6. Políticas ambientales locales.–bibliografía.–

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva ambiental local, sin duda, lo más destacable del año 2013 ha sido la reordenación de las competencias ambientales de las Administraciones locales que resulta de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –en adelante, LRSAL–, que modifica la LBRL y que introduce un nuevo modelo de delimitación competencial en el que las competencias municipales se reducen y se confiere un mayor protagonismo a las Administraciones supramunicipales. Por ello, buena parte de este trabajo se destina al examen de las implicaciones que la aprobación de esa Ley ha tenido sobre las competencias ambientales de las Administraciones locales.

A pesar del protagonismo que cobra la LRSAL, existen otros aspectos destacables desde un punto de vista local. Con relación a la normativa ambiental de incidencia local aprobada en 2013, si bien han sido varias las leyes en materia ambiental aprobadas a nivel estatal (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) son pocas las novedades que introducen desde una perspectiva local, con excepción de la Ley 2/2013, que incluye una nueva disposición –muy controvertida– que faculta al Delegado del Gobierno para suspender los actos y acuerdos adoptados por entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre. Por otra parte, los regímenes de comunicación y declaración responsable cobran un nuevo impulso, al haber sido objeto de modificación en dos ocasiones la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Con relación a la jurisprudencia, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas

que tienen interés desde una perspectiva local. Especialmente interesantes son aquellas que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental, en sectores como los de instalaciones de radiocomunicación y ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables.

También 2013 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Destacamos especialmente, por su carácter más novedoso, las ordenanzas reguladoras de los huertos sostenibles urbanos. Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar del difícil contexto económico que envuelve a las Administraciones locales.

2. LA REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

A) La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: principales objetivos

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, tiene por objeto acometer una revisión profunda del régimen jurídico aplicable a las entidades locales, a través de la modificación de numerosos preceptos y disposiciones –y de la introducción de otros nuevos– de la LBRL y del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Esta reforma, que enlaza directamente con el principio de estabilidad presupuestaria consagrado por el artículo 135 de la CE –en su nueva redacción dada en 2011–, tiene como fin último lograr la racionalización de la Administración local y garantizar su sostenibilidad financiera.

La LRSAL se encuentra estrechamente vinculada a las exigencias derivadas del artículo 135 de la CE, que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas y, por tanto, también las locales; y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (apartado V), se revelan como el eje central en torno al cual se estructura la LRSAL, impregnando su contenido e inspirando la casi totalidad de las medidas que en ella se incluyen. Todo ello

con la finalidad de adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local y mejorar su control económico-financiero.

En este contexto se plantea la aprobación de la LRSAL, que persigue como objetivos básicos la clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia" y se eviten los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones; la racionalización de la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; el reforzamiento de un control financiero y presupuestario más riguroso de las entidades locales; y el favorecimiento de la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, que, en última instancia guarda una estrecha conexión con el nuevo esquema competencial que define la Ley.

Se trata, en definitiva, utilizando palabras del Consejo de Estado "de una reforma sustancial que alcanza a los principales aspectos del régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales y que, como tal, puede llegar a comportar un verdadero cambio del modelo institucional de la Administración local española" (Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, apartado V).

B) La reordenación de las competencias locales: el nuevo modelo de delimitación competencial

Como hemos avanzado, uno de los objetivos básicos de la reforma es la clarificación de las competencias municipales, por lo que la LRSAL procede a una reordenación (y también reducción) de las mismas, a través de la modificación de los artículos 7, 25, 26 y 27 de la LBRL y la supresión del artículo 28, con el fin de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ese momento existentes. Se pretende, por tanto, una definición precisa del conjunto de competencias de los municipios, de manera que sea posible distinguirlas de las que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Asimismo, quiere evitarse que los municipios asuman competencias no atribuidas por la ley –las denominadas competencias "impropias"–, para las que no cuenten con financiación. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son ahora la clave.

El nuevo modelo de delimitación de las competencias locales mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas. Las competencias propias son las que solo pueden ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas. Las competencias propias de los municipios, recogidas en el artículo 25 de la LBRL, son ahora objeto de reducción, bien porque directamente se suprimen algunas de ellas, bien porque se modifican los términos empleados para acotar su contenido. Además, su atribución se condiciona, como veremos en el epígrafe siguiente, al cumplimiento de determinados requisitos estrechamente vinculados a los principios de equilibrio y sostenibilidad financiera.

Las competencias delegadas, reguladas en el artículo 27 de la LBRL, son las que las entidades locales ejercen por delegación del Estado y las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Como novedad, también la delegación de competencias se somete a requisitos estrictos, igualmente vinculados a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que serán objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

Junto a ambas categorías, el artículo 7.4 se refiere a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, comúnmente denominadas competencias "impropias". Los municipios solo podrán ejercer competencias "impropias" cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Con ello se pretende que los entes locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.

Por su parte, el nuevo artículo 26 de la LBRL continúa recogiendo los servicios municipales de prestación obligatoria, si bien se introducen algunas novedades de gran calado. Por una parte, la lista de servicios mínimos es objeto de modificación, suprimiéndose o reduciéndose algunos de los anteriormente recogidos o incluyéndose precisiones terminológicas para acotar su contenido. Por otra, se refuerza el papel de las provincias, al preverse la coordinación por las Diputaciones provinciales –o entidades equivalentes– de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En definitiva, la LRSAL acomete una profunda revisión del régimen de definición de las competencias municipales que se traduce en una reducción del ámbito de actuación que con carácter básico les reconoce la legislación estatal de régimen local y en la posibilidad de que los servicios cuya prestación les corresponde sean asumidos en ciertos casos por entidades supramunicipales. Con ello se pretende racionalizar el régimen de actuación de los municipios, clarificándolo y eliminado supuestos de concurrencia competencial. Todo ello con el fin de contribuir al objetivo último de la reforma que es garantizar el cumplimiento por las corporaciones locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

C) Las competencias ambientales de los municipios: novedades más relevantes

El nuevo modelo de delimitación competencial que establece la LRSAL afecta significativamente a las competencias de los municipios en materia de medio ambiente, que son objeto de redefinición.

a) Las competencias propias

La normativa local atribuye a los municipios un conjunto de competencias relacionadas con la protección del medio ambiente. El punto de partida continúa siendo el

artículo 2 de la LBRL, modificado por la LRSAL, que les reconoce una competencia de participación. En efecto, las entidades locales tienen el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Con arreglo a este precepto, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a los entes locales, la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda. Hasta aquí ello no supone novedad alguna, ya que esta previsión ya estaba recogida en la redacción originaria del artículo 2 de la LBRL. La novedad radica ahora en que la atribución de estas competencias por parte de la legislación estatal y autonómica se realizará "en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Por una parte, se añaden como principios orientadores los de eficacia y eficiencia y se matiza el de proximidad, que continúa apareciendo, pero habiéndose suprimido el término "máxima". Ya no es el principio de "máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos", sino simplemente de "proximidad". Por otra, se impone como pauta de actuación la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en congruencia con la filosofía que inspira la reforma.

El artículo 25 de la LBRL, también modificado por la LRSAL, continúa siendo clave para la determinación del contenido de las competencias de los municipios. En su apartado primero, recoge la regla general de habilitación al municipio "para promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". Ya no se habilita al municipio para promover "toda" clase de actividades, como hiciera en su redacción originaria la LBRL. Este matiz es importante y refleja la voluntad que persigue la reforma de limitar la asunción de competencias por parte de los entes locales.

Las previsiones de los artículos 2 y 25.1 de la LBRL se complementan con los artículos 25.2, 3, 4 y 5, 26 y 27. El artículo 25.2 enumera las materias en las que el municipio ejercerá competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entre ellas continúa estando el medio ambiente. Son varias, sin embargo, las novedades que se introducen en este ámbito. Si bien anteriormente se recogía como competencia propia de los municipios la protección del medio ambiente, tras la LRSAL, el artículo 25.2 de la LBRL se refiere ahora, de forma más concreta, al "medio ambiente urbano" [art. 25.2.b)] y pormenoriza los ámbitos de intervención que, en particular, se incluyen en este concepto: parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos (antes "recogida y tratamiento de residuos") y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Llama la atención la inclusión, dentro del "medio ambiente urbano", como competencia de carácter más específico, de la protección contra la contami-

nación acústica, lumínica y atmosférica, que antes no aparecía. También se incluyen entre las materias sobre las que los municipios ejercerán competencias propias el "abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales" (con anterioridad "suministro de agua") [art. 25.2.c)].

Por otra parte, continúan incluyéndose en la lista de materias del artículo 25.2, aunque con algunos matices en la redacción utilizada, generalmente para introducir mayor precisión, otras materias directa o indirectamente relacionadas con la protección del medio ambiente y con enormes implicaciones sobre la misma [urbanismo –art. 25.2.a)–; protección civil, prevención y extinción de incendios –art. 25.2.f)–; tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; y protección de la salubridad pública –art. 25.2.j)–]. Y materias que si bien en apariencia no son ambientales o guardan *a priori* poca relación con el medio ambiente, tienen un importante contenido ambiental [es el caso, por ejemplo, del transporte colectivo urbano –art. 25.2.g)– o de la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local –art. 25.2.h)–].

A la vista de esta enumeración de materias se plantea si este listado constituye un techo máximo competencial para los municipios o un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica. La cuestión es si los municipios pueden disponer de otras competencias propias, más allá de las previstas en el artículo 25.2, atribuidas por la legislación sectorial. Por ejemplo, ¿podría una ley atribuir a los municipios competencias propias en materia de protección del medio natural –materia no incluida en el artículo 25.2–? La posición mayoritaria de la doctrina al respecto es que la legislación sectorial podría aumentar el elenco municipal de competencias propias recogido en la LBRL. Ésta es, además, la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la que se establece que el artículo 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, "sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas". Por otra parte, una cuestión interesante que se plantea es la de la posición que ocupa la LBRL y, más concretamente, su articulación, no sólo con la legislación sectorial ambiental autonómica, sino también con las previsiones incorporadas por algunos de los Estatutos de Autonomía de segunda generación que atribuyen competencias –y, entre ellas, algunas en materia ambiental– a los municipios o a los gobiernos locales (es el caso de los Estatutos de Andalucía y Cataluña). Sin embargo, su análisis excedería con creces el objeto último de este trabajo, por lo que nos remitimos para su estudio a algunos de los trabajos recogidos en la bibliografía final, especialmente el de ÁLVAREZ GARCÍA.

A pesar del reconocimiento del medio ambiente urbano, del abastecimiento de agua potable a domicilio y de la evacuación y tratamiento de aguas residuales –y de esas otras materias– como competencia propia de los municipios, la LBRL no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en estos ámbitos. Así se deriva del propio artículo 25.2 de la LBRL al prever que los municipios ejercerán estas

competencias "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". En consecuencia, el reconocimiento de estas competencias en la legislación de régimen local constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales y será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará. Así lo especifica también el apartado tercero del artículo 25 de la LBRL. Además, este precepto clarifica ahora que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales de que se trate conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Por lo tanto, las materias del artículo 25 de la LBRL siguen siendo indicativas y la determinación de las competencias de los entes locales continúa siendo una cuestión reservada a la ley sectorial –estatal o autonómica–, si bien ahora también se tendrán en cuenta elementos económicos para determinar las competencias y los servicios públicos a prestar por los municipios.

Como novedad, la concreción por ley de las competencias municipales enumeradas en el nuevo artículo 25.2 de la LBRL se somete ahora al cumplimiento de requisitos estrictos. El nuevo apartado 4 del artículo 25 de la LBRL exige, en primer lugar, que la ley vaya acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. En segundo lugar, que prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Y, por último, que la atribución competencial determinada por ley no conlleve, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas. En consecuencia, no sólo se exige, como ya sucedía anteriormente, que una ley determine las competenciales municipales específicas en las materias enunciadas en el artículo 25.2, sino que, además, ahora, es necesaria su valoración económica y la aportación de recursos para las competencias que se reconozcan. En efecto, no será posible el reconocimiento de competencias en una determinada materia si no se garantiza la suficiencia financiera de las entidades locales o si implica un mayor gasto para las administraciones públicas.

Finalmente, como último requisito que se impone al legislador, el nuevo apartado 5 del artículo 25 de la LBRL exige que la ley determine la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública. Se pretende, de esta forma, evitar duplicidades administrativas.

b) Las competencias delegadas

El abanico competencial de los municipios en materia ambiental debe completarse con las competencias que puedan ejercer en este ámbito por delegación. El artícu-

lo 27 de la LBRL ya preveía que la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podían delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afectasen a sus intereses propios, siempre que con ello se mejorase la eficacia de la gestión pública y se alcanzase una mayor participación ciudadana. El artículo 27 de la LBRL también ha sido modificado por la LRSAL y se ha hecho eco de los parámetros de eficiencia y equilibrio financieros de las entidades locales, omnipresentes en la LRSAL. En su nueva redacción, este precepto también prevé, en su apartado primero, que el Estado y las Comunidades Autónomas –no menciona, sin embargo, a otras entidades locales–, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias. Resulta llamativo que tras la modificación incorporada por la LRSAL, desaparece del artículo 27.1 de la LBRL la limitación de que la delegación competencial se refiera a materias que afecten a los intereses propios de los municipios.

En la actualidad, específicamente se prevé la posibilidad de delegar determinadas competencias ambientales. El nuevo apartado 3 del artículo 27 de la LBRL, con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, habilita a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas para delegar –no concreta si sólo en los municipios o también en otros entes locales–, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las competencias de "vigilancia y control de la contaminación ambiental" [apartado a)], "protección del medio natural" [apartado b)], "inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales" [apartado i)] y "comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos" [apartado k)]. Ello no obsta para que puedan ser objeto de delegación otras competencias ambientales, ya que la enumeración que contiene el artículo 27.3 es meramente ejemplificativa. De todas formas, en algunas de las materias ambientales que se recogen como susceptibles de delegación, los municipios disponen con arreglo a la legislación sectorial autonómica de algunas competencias. Es el caso por ejemplo del ámbito de la "vigilancia y control de la contaminación ambiental". De nuevo se plantea la articulación entre las previsiones de la legislación de régimen local y la legislación sectorial ambiental.

La delegación se somete ahora a requisitos más estrictos. En primer lugar, habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 25.1 LBRL). No se exige, sin embargo, que alcance una mayor participación ciudadana como hacía en su redacción anterior el apartado primero del artículo 25 de la LBRL. En segundo lugar, deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne, sin que pueda conllevar un mayor gasto de las administraciones públicas (art. 25.1 LBRL). En tercer lugar, deberá acompañarse de una memoria económica donde se valore el impacto en el gasto de

las administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas (art. 25.1. LBRL). En cuarto lugar, habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. Además, en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la administración autonómica delegante, se faculta a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla (art. 27.6 LBRL). Además, se contempla entre las causas de renuncia de la delegación el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante. También constituye causa de renuncia cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias (art. 27.7 LBRL). En quinto lugar, requerirá siempre, para su efectividad, su aceptación por el municipio interesado, ya que no se contempla como hacía en su redacción anterior el artículo 27.4 de la LBRL, su imposición obligatoriamente por ley (art. 27.5 LBRL).

Por otra parte, la LBRL prevé que cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. Asimismo, la administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de estas delegaciones (art. 27.2).

En todo caso, las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 27.8 LBRL). Y la administración delegante se reservará los mecanismos precisos para asegurar el ejercicio adecuado de la competencia. Concretamente, podrá dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados. Para ello, podrá dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, enviar comisionados y formular requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos del municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la administración delegante (art. 27.4 LBRL).

El régimen de las competencias delegadas se completa con el nuevo artículo 57 bis de la LBRL, con arreglo al cual si las Comunidades Autónomas delegan competencias –o suscriben convenios de colaboración con las entidades locales– que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplica-

ción de su sistema de financiación. Esta cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la entidad local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento.

c) La limitación del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

La LRSAL limita en gran medida el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, conocidas habitualmente como "competencias impropias". Con arreglo al nuevo apartado 4 del artículo 7 de la LBRL, los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del servicio público con otra Administración pública. A estos efectos, son necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Con esta regulación se pretende, tal y como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la LRSAL, que las entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. En este sentido, en la Nota Explicativa de la Reforma Local elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se señala que "en el caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo".

d) La desaparición de las competencias complementarias

Como correlato de la limitación y excepcionalidad con que se configuran ahora las competencias impropias, la LRSAL también ha suprimido el contenido del artículo 28 de la LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias. De este modo, se elimina la posibilidad, anteriormente recogida en este precepto, de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Ello no implica, sin embargo, que los municipios estén obligados a dejar de intervenir en estas materias, sino que su intervención deberá encuadrarse, según los casos, en

algunas de las categorías competenciales ya analizadas (competencias propias –es el caso, por ejemplo, de la protección del medio ambiente, ya que el "medio ambiente urbano" se contempla como competencia propia, con el alcance concreto que las leyes determinen en cada caso–, competencias delegadas o competencias impropias). El propio Consejo de Estado afirma en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que, aun cuando se suprime el artículo 28, "los Municipios podrán seguir desplegando su actividad en ámbitos distintos de los definidos en los artículos 25 y 27 si bien tal posibilidad se condiciona al cumplimiento de los requisitos previstos en el nuevo artículo 7.4" [apartado 5.A)].

Desaparece, en consecuencia, la competencia complementaria general de los municipios, que establecía un criterio general de habilitación de la acción local en asuntos o ámbitos de indudable interés local. Con ello se persigue una determinación más precisa de las competencias locales y una mayor racionalidad presupuestaria.

La desaparición de la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas tiene especial relevancia en materia de protección del medio ambiente, ya que la jurisprudencia precisamente se había amparado en el artículo 28 para justificar la potestad reglamentaria municipal en materias ambientales donde no existían leyes estatales o autonómicas reguladoras –como en materia de contaminación odorífera– o la regulación existente resultaba incompleta. En efecto, en las Sentencias de 26 de julio de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Santiago Martínez-Vares García) y de 30 de enero de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Santiago Martínez-Vares García), el Tribunal Supremo, consideraba que el artículo 28 de la LBRL –en conexión con la disposición transitoria 2ª, párrafo segundo, de esta misma Ley, con arreglo a la cual los municipios ostentarían, además, en las materias a que se refiere el art. 28 "cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas"– debía relacionarse con el principio de subsidiariedad que introducía el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. De este modo, conjugando la expresión del artículo 28 de la LBRL con el principio de subsidiariedad, debía entenderse que se estaban atribuyendo a los municipios auténticas funciones de ejecución residuales en todas aquellas materias incluidas en este artículo, respecto de las cuales la normativa sectorial no hubiera atribuido su ejercicio a otras administraciones, o, habiéndoselo conferido no hubieran desarrollado esa normativa sectorial. De este modo, correspondía a los entes locales concernidos por el problema la regulación correspondiente, respetando los límites en aquélla establecidos, de forma que no podrían contradecir ni ir más allá de lo en ella dispuesto, pero sí complementar la actividad de aquéllas. Tal interpretación del artículo 28 conducía al reconocimiento a los municipios de funciones de ejecución residuales en materia de protección del medio ambiente (por ejemplo, en materia de olores en tanto que manifestación de contaminación atmosférica), siempre que la legislación sectorial no hubiera conferido esa competencia a otras administraciones o, habiéndose conferido a la administración autonómica, no hubiera

sido desarrollada. Ello llevaba a admitir la posibilidad de adopción por parte de los ayuntamientos de ordenanzas reguladoras de materias ambientales, siempre que la comunidad autónoma no hubiera ejercido sus competencias al respecto, respetando los límites establecidos en la normativa autonómica. Es más, el Tribunal Supremo iba más allá y consideraba que los entes locales debían actuar y ocupar el lugar que no llegasen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hiciesen, con respeto a la legislación sectorial ya existente a la que complementaban.

Con la desaparición de las competencias complementarias del artículo 28 se acaba con esta interpretación jurisprudencial que había sido clave para realizar una interpretación amplia del alcance de la potestad normativa municipal en materia ambiental (LOZANO CUTANDA).

e) Los servicios mínimos obligatorios: nuevo régimen

El ámbito competencial genérico recogido en el artículo 25 de la LBRL continúa concretándose en el artículo 26 de la LBRL –también modificado por la LRSAL–, que detalla una serie de servicios que, de forma obligatoria, deben prestar los municipios. A diferencia del artículo 25 de la LBRL, que no contiene una habilitación competencial expresa en la medida en que las materias que enumera como competencias propias precisan de ulterior concreción por el legislador estatal o autonómico, el artículo 26 ya realiza una habilitación específica a los municipios para la prestación de determinados servicios en diferentes ámbitos de actuación. Se trata de servicios mínimos obligatorios que deben ser asegurados por todos los municipios –en función del número de habitantes–, con independencia de su ubicación y que deben llegar a todos los ciudadanos. Ahora ya no se prevé que estos servicios puedan prestarlos los municipios "por sí o asociados", habiendo desaparecido este inciso del apartado 1 del artículo 26.

Entre estos servicios mínimos de prestación obligatoria, recogidos en el artículo 26.1 de la LBRL, continúan incluyéndose algunos servicios ambientales. Todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, el de tratamiento de residuos. Los de más de 20.000 habitantes, además, los de protección civil y prevención y extinción de incendios. Hasta aquí y por lo que hace referencia a los servicios ambientales, no hay novedad alguna en relación con las previsiones ya contenidas en el artículo 26.1 de la LBRL con anterioridad a su reforma por la LRSAL. La novedad en este ámbito radica en la configuración del medio ambiente urbano como servicio obligatorio para los municipios con población superior a 50.000 habitantes. Para estos municipios ya no se configura como servicio municipal de prestación obligatoria el de protección del medio ambiente, sino el de medio ambiente urbano, que es más limitado, quedando fuera las actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable de especial protección (VELASCO CABALLERO). No se concreta,

sin embargo, qué se incluye dentro de ese servicio de medio ambiente urbano, lo cual hubiera sido deseable.

La novedad más importante que recoge el nuevo artículo 26 de la LBRL en cuanto a la prestación de los servicios municipios obligatorios es la previsión de que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –más del 95 % de los municipios– será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de determinados servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Como puede comprobarse, tres de los seis servicios cuya coordinación de la prestación se atribuye a las Diputaciones Provinciales son ambientales. Se trata, además, de servicios obligatorios que generan grandes costes. A este nuevo rol de las Diputaciones Provinciales nos referimos, más ampliamente, en el apartado siguiente. En coherencia con esta novedad de la reforma local –la coordinación provincial de determinados servicios obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes–, se suprime la posibilidad de dispensa de la prestación de los servicios municipales obligatorios.

D) El rol de las provincias: nuevas competencias de las diputaciones provinciales en materia de medio ambiente

La LRSAL refuerza el papel asistencial y complementario de las Diputaciones Provinciales –o entidades equivalentes–, atribuyéndoles nuevas competencias. Su propio Preámbulo señala que la Ley pretende reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Este objetivo se lleva a cabo mediante diversas medidas como la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; la atribución a éstas de nuevas funciones; su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros; y su labor de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, en los procesos de fusión de municipios.

a) La ampliación de las competencias de las Diputaciones provinciales: aproximación general

La LRSAL amplía en buena medida las competencias de la Diputaciones provinciales –o entidades equivalentes–. El artículo 36 de la LBRL confería a las Diputaciones como competencias propias las que les atribuyesen, en este concepto, las leyes estatales y autonómicas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de

menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito; y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Tras la reforma operada por la LRSAL, son tres las principales novedades introducidas en el artículo 36 de la LBRL, que continúa recogiendo las competencias propias de que dispondrán, en todo caso, las Diputaciones –o entidades equivalentes–, sin perjuicio de que puedan ser ampliadas por el legislador estatal o autonómico. En primer lugar, se suprime la competencia de fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

En segundo lugar, se introducen mayores concreciones en dos de las competencias ya previstas anteriormente en el artículo 36. En cuanto a la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, ahora se prevé que la asistencia de las Diputaciones –o entidades equivalentes– a los municipios se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos (art. 26.3 LBRL, modificado por la LRSAL). Asimismo, en el apartado b) del artículo 36.1 de la LBRL, se especifica que deberá garantizarse en todo caso, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, la prestación de los servicios de secretaría e intervención. Por otra parte, junto a la competencia de prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, se recoge ahora el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación. A esta competencia nos referimos en el epígrafe siguiente.

En tercer lugar, se amplían considerablemente las competencias de las Diputaciones –o entidades equivalentes–, añadiéndose en el artículo 36.1 otras competencias anteriormente no previstas: el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la LBRL, relativo a los planes económico-financieros; la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia; y la coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Asimismo, tras la LRSAL, otros preceptos de la LBRL recogen competencias de las Diputaciones provinciales. Entre ellas, pueden destacarse la cooperación con otras Administraciones públicas en las delegaciones de competencias (art. 27.2) y la coordinación y supervisión, en colaboración con la Comunidad Autónoma, de los procesos de fusión municipales (art. 13.5).

En definitiva, cabe destacar el reforzamiento de las Diputaciones provinciales, tanto en sus tradicionales funciones de cooperación y asistencia como en su nuevo papel como prestadora de servicios y en las funciones de supervisión y tutela sobre los municipios.

b) La asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes

El artículo 36.1 de la LBRL configura ahora como competencia propia de las Diputaciones provinciales –o entidades equivalentes– la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial; y, en particular la asunción de "la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación" [apartado c)]. Esta previsión plantea, en nuestra opinión, algunos problemas interpretativos, si tenemos en cuenta diferentes elementos. A la vista de lo establecido en este precepto parece de competencia provincial la prestación del servicio de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Ya no se trata simplemente de coordinación de la prestación de estos servicios, sino de asunción de su prestación. Sin embargo, la Ley añade que la Diputación solo asumirá la prestación de estos servicios cuando los municipios no procedan a su prestación, lo que podría llevar a la conclusión de que se trata de una competencia municipal, aunque la prestación del servicio recaería de forma subsidiaria en la Diputación. Por otra parte, el artículo 26 solo obliga a prestar el servicio de tratamiento de residuos a los municipios con población superior a 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los de población superior a 20.000 habitantes. Sin embargo, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, configura como servicio obligatorio para todos los municipios, con independencia del número de habitantes, el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios [art. 12.5.a)]. Se plantea, de nuevo, la problemática de la articulación entre las previsiones de la LBRL y la legislación sectorial de residuos. En este contexto, una interpretación posible (DE JUAN CASERO) sería considerar que las Diputaciones deben prestar el servicio de tratamiento de residuos de forma subsidiaria, si no lo presta el Ayuntamiento, en el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes. En este sentido, cabría diferenciar entre el órgano

competente (sería el municipio), el órgano responsable de su prestación (podría ser el ayuntamiento o la Diputación) y la forma de financiación. Por otra parte, también debe tenerse presente que el servicio de tratamiento de residuos también se incluye en el artículo 26.2 de la LBRL entre los que son susceptibles de coordinación provincial en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

c) La coordinación de la prestación de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes

Una de las principales novedades de la LRSAL es la atribución a las Diputaciones Provinciales de la coordinación de la prestación de determinados servicios obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes (más del 95 % de los municipios españoles), entre los que se encuentran los de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria.

Para coordinar la prestación de estos servicios, el nuevo apartado 2 del artículo 26 de la LBRL prevé que la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. La decisión sobre la forma de prestación de los citados servicios obligatorios corresponde, por tanto, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para reducir los costes de los servicios, decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando sea la Diputación –o entidad equivalente– quien asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

El artículo 26.2 de la LBRL también contempla la posibilidad de que los municipios asuman la prestación y coordinación de estos servicios. Para ello, será necesario que justifiquen ante la Diputación que pueden prestar esos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente. Si la Diputación lo considera acreditado, los municipios podrán retener la prestación y coordinación de estos servicios.

Estas previsiones deben completarse con el nuevo artículo 116 ter de la LBRL, introducido por la LRSAL. De conformidad con este precepto, todas las entidades locales deben calcular antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato inferior. El cálculo del coste

efectivo de los servicios tendrá en cuenta todos los costes reales directos e indirectos de los mismos, aunque se remite a una Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el desarrollo de estos criterios de cálculo. En cualquier caso, todas las entidades locales deben comunicar a este Ministerio, para su publicación, los costes efectivos de cada uno de los servicios. Se trata de una medida de transparencia que el Preámbulo de la LRSAL considera "un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia". Además, con la publicación de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las entidades locales, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A las Diputaciones o entidades equivalentes corresponde el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes [art. 36.1.h) LBRL].

E) La excepcionalidad del régimen de licencia en el ámbito local: la protección del medio ambiente como excepción

La LRSAL también introduce algunos cambios en relación con la intervención administrativa local que son relevantes desde la perspectiva de la protección del medio ambiente. Concretamente, modifica el artículo 84 bis de la LBRL, que había sido introducido por la Ley 3/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, con el fin de profundizar en la línea de simplificación administrativa ya adelantada con la transposición de la Directiva de servicios en el mercado interior y de frenar la utilización de las licencias municipales. En su actual redacción, el artículo 84 bis mantiene la excepcionalidad del régimen de licencia en el ámbito local y solo permite su establecimiento en casos excepcionales en que se acredite su necesidad y proporcionalidad. Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a las actividades económicas en los dos supuestos siguientes:

– Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. De esta forma, la protección del medio ambiente continúa recogiéndose como excepción que permite justificar el mantenimiento de regímenes de licencia. Ahora bien, no basta con que concurran razones de protección ambiental para someter el ejercicio de una actividad a licencia, sino que será necesario, además, que ésta sea

la medida más adecuada para alcanzar el objetivo pretendido, que no quedaría salvaguardado mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Resulta necesario, por tanto, que la necesidad y la proporcionalidad queden claramente justificadas.

– Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores del mercado sea limitado.

La LRSAL también pretende favorecer la iniciativa económica privada, evitando, con carácter general, que los municipios sometan a autorización municipal las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para iniciar una actividad económica. En efecto, el artículo 84 bis, en su apartado 2, establece que estas instalaciones o infraestructuras solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina su requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes: la potencia eléctrica o energética de la instalación, su capacidad o aforo, la contaminación acústica, la composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración, la existencia de materiales inflamables o contaminantes y las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.

Por otra parte, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra cubierto mediante otra autorización ya existente. De esta forma, se pretende evitar el sometimiento a licencia local de actividades que ya cuenten con la autorización de otras Administraciones. En estos casos, para poder mantener la licencia local, el ente local deberá justificar su necesidad y proporcionalidad.

Esta nueva regulación que se establece del régimen de intervención de actividades privadas plantea algunos problemas competenciales, en la medida en que la pretensión de desaparición de las licencias como técnica de control de acceso a actividades, excepto en los supuestos de excepción que se contemplan, choca con la posibilidad, frecuente, de que esos controles se establezcan en normas sectoriales autonómicas amparadas en títulos competenciales autonómicos (NOGUEIRA LÓPEZ).

F) La reserva a favor de las entidades locales de actividades o servicios esenciales de carácter ambiental

El nuevo artículo 86 de la LBRL, en su apartado 1, posibilita a las entidades locales ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que

garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. Una vez más, aparecen el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera como elemento determinante que condiciona el margen de actuación de los entes locales. Asimismo, en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, deberá justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

El artículo 86 de la LBRL continúa declarando, ahora en su apartado 2, la reserva a favor de las entidades locales de determinadas actividades o servicios esenciales, entre los cuales se encuentran algunos de carácter ambiental, y la consiguiente posibilidad de realizarlos en régimen de monopolio. De conformidad con este precepto, se reservan el abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas; la recogida, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos; y el transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial. La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. La lista de servicios susceptibles de reserva se ha reducido considerablemente y, como afirma el Preámbulo, "se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad". En cuanto a los servicios ambientales, la depuración de aguas y la recogida, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos se mantienen en idénticos términos. La novedad introducida afecta al abastecimiento, ya que con la redacción actual del artículo 86.2 de la LBRL únicamente es objeto de reserva el abastecimiento "domiciliario" –con anterioridad, la Ley se refería únicamente al abastecimiento–. En consecuencia, ya no se reserva a las entidades locales el abastecimiento industrial de aguas, sino únicamente el abastecimiento domiciliario.

Por otra parte, se mantiene la previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. Y se reconoce, en el apartado 3, la facultad de la Administración del Estado para impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

En este apartado se destacan algunas normas estatales dictadas en materia ambiental en 2013 y que son de interés desde el punto de vista de las Administraciones locales.

A) La ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas: la supensión de los actos y acuerdos locales por el delegado del gobierno

La aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral (en adelante, LPUSL) y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC), ha sido muy controvertida, como pone de manifiesto el que se hayan interpuesto ya contra ella varios recursos de inconstitucionalidad. El Preámbulo justifica la aprobación de esta reforma en la necesidad de "sentar las bases de un uso del litoral que sea sostenible en el tiempo y respetuoso con la protección medioambiental" y considera que "los cambios que se introducen otorgan certeza y claridad, al tiempo que resuelven los problemas que a corto plazo planteaba la legislación anterior, preservando la franja litoral". De este modo, la reforma se ampara en la necesidad de garantizar la protección del litoral y de otorgar más seguridad jurídica. Sin embargo, lo cierto es que esta Ley supone en muchos aspectos de la protección del litoral un retroceso respecto a la Ley anterior y esconde una motivación económica, como es la de revalorizar la costa en término economicistas y no ambientales.

Son muchas las modificaciones que introduce esta Ley. Por ejemplo, las que afectan a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre; la ampliación de los plazos de autorizaciones y concesiones y la previsión de una prórroga extraordinaria de las concesiones y de los derechos de aprovechamiento otorgados al amparo de la normativa anterior; la introducción de la posibilidad de transmisión de las concesiones *inter vivos*; la ampliación de las obras que pueden acometerse en las propiedades situadas en el dominio público y sus servidumbres; la ampliación de los supuestos en los que la servidumbre de protección se reduce de 100 a 20 metros para los núcleos urbanos existentes en el momento de entrada en vigor de la LC y la previsión de que esta servidumbre pueda reducirse en las rías; la definición y regulación del régimen aplicable a las urbanizaciones marítimo-terrestres; la exclusión por ley de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre; y el establecimiento de criterios de definición del dominio público marítimo-terrestre distintos a los previstos con carácter general para la Isla de Formentera. No pretendemos, sin embargo, en el marco de este trabajo realizar un análisis minucioso de esta reforma, que ya se acomete en el capítulo correspondiente, sino únicamente profundizar en aquellos aspectos que pueden ser más relevantes desde la perspectiva local. Por este motivo, hemos optado por centrar nuestro análisis en una novedad de gran calado desde la perspectiva local: la inclusión en la LC de la posibilidad de suspensión por el Estado de los actos y acuerdos de los entes locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre, más conocida como cláusula "anti-Algarrobico", en la medida en que su finalidad es evitar situaciones como la del Hotel Algarrobico en Carboneras (Almería), símbolo de destrucción del litoral.

El nuevo apartado 2 del artículo 119 de la LC, introducido por la LPUSL, habilita al Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y

Medio Ambiente, para suspender, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la LBRL, los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC. Se introduce así una excepción a la regla general que ha venido imponiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus inicios, con arreglo a la cual no es compatible con el principio constitucional de autonomía local la suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materias que correspondan al ámbito competencial exclusivo de las entidades locales, por lo que esta actuación solo podría corresponder a los tribunales. Esta regla general tiene una excepción –admitida por el Tribunal Constitucional, que ha remarcado su excepcionalidad–, recogida en el artículo 67 de la LBRL, que admite la suspensión de un acto o acuerdo local por parte del Delegado del Gobierno, con requerimiento previo, únicamente por atentado grave contra el interés general de España y con la obligación de impugnación posterior ante los tribunales. Ahora, la LPUSL introduce una nueva excepción al principio constitucional de exclusividad judicial para la suspensión de los actos locales, ya que faculta al Delegado del Gobierno para suspender actos o acuerdos que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC.

Este precepto suscita, en nuestra opinión, serias dudas de constitucionalidad (así lo entiende también MENÉNDEZ REXACH), ya que podría vulnerar la autonomía local. Así lo ha entendido el *Consell de Garanties Estatutàries* de la Generalitat de Catalunya, en su Dictamen 7/2013, de 11 de julio, sobre la Ley 2/2013 y también un sector doctrinal (NÚÑEZ LOZANO, NOGUERA DE LA MUELA y AGUIRRE FONT). Además, también podría vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, por conculcar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de litoral. Así lo han sostenido NÚÑEZ LOZANO, NOGUERA DE LA MUELA y AGUIRRE FONT. En cambio, MORENO MOLINA ha defendido una interpretación *pro constitucione* del nuevo apartado 2 del artículo 119 de la LC.

B) La ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y el real decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la ley 16/2002: la determinación del contenido del informe urbanístico del ayuntamiento

Recientemente, se ha incorporado al ordenamiento jurídico español la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), que revisa la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer

las disposiciones existentes. La transposición de esta Directiva se ha producido a través de dos normas: la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que incorpora las disposiciones básicas de la Directiva; y el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002 y que tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente. La Ley 5/2013 únicamente realiza una incorporación parcial de la Directiva, con el fin de introducir las principales modificaciones en el régimen de la autorización ambiental integrada, por lo que la Ley 16/2002, de 1 de julio, a la que modifica, mantiene su carácter procedimental. Por su parte, el Real Decreto 815/2013 completa la transposición al desarrollar las disposiciones de carácter técnico contenidas en la Directiva para las instalaciones de combustión, las instalaciones de incineración y coincineración de residuos, las instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos y las instalaciones que producen dióxido de titanio. La opción ha sido, pues, remitir el contenido técnico de la Directiva a una norma reglamentaria.

Ni la Ley 5/2013 ni el Real Decreto 815/2013 se limitan a efectuar la transposición de la Directiva de emisiones industriales, sino que aprovechan, además, para revisar y modificar algunos aspectos de la Ley 16/2002, impulsando una mayor simplificación administrativa. Se plantea como objetivo avanzar en la simplificación y reducción de las cargas administrativas y dotar de mayor celeridad a la tramitación de las autorizaciones ambientales integradas. Desde esta perspectiva, son muchos los cambios que se introducen. Entre ellos, cabe destacar la supresión del carácter temporal de la autorización ambiental integrada (deja de ser una autorización temporal a renovar a instancia del titular cada ocho años y pasa a tener una duración indefinida, aunque en determinados supuestos puede revisarse de oficio por la autoridad competente y también se prevé ahora que el órgano competente garantizará que, en un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones relativas a las MTD en cuanto a la principal actividad de una instalación, se hayan revisado y, si fuera necesario, adaptado todas las condiciones de la autorización de la instalación de que se trate y que la instalación cumple las condiciones de la autorización) y la introducción de una serie de medidas de agilización y simplificación del procedimiento autorizatorio (entre otras, integración de procedimientos de prevención de riesgos ambientales o para la seguridad en la autorización ambiental integrada; reducción del plazo de resolución del procedimiento autorizatorio de diez a nueve meses; simplificación del régimen jurídico de modificación de las instalaciones; extinción de la autorización ambiental integrada por disminución de la capacidad de producción de la instalación; y reducción de la documentación que ha de aportar el interesado en los procedimientos de revisión y actualización de la autorización ambiental integrada).

Desde la perspectiva local, únicamente es destacable una modificación que afecta al informe urbanístico del Ayuntamiento que debe acompañar la solicitud de autorización ambiental integrada. En efecto, el artículo 7 del Real Decreto 815/2013 de-

termina el contenido del informe urbanístico, que es independiente de la licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el Ayuntamiento. Con arreglo a este precepto, las cuestiones que deberá valorar "versarán exclusivamente sobre la conformidad del proyecto con la normativa urbanística aplicable en relación con la parcela donde esté o vaya a estar ubicada la instalación en el momento de la solicitud".

C) La ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: ausencia de reconocimiento de competencias específicas a los entes locales

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA), integra en un único texto normativo la legislación de evaluación ambiental estratégica y de evaluación ambiental de proyectos y supone la derogación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; del Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero; y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

El objetivo de la LEA, además de aunar en un único cuerpo legal el régimen de jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, es simplificar y racionalizar los procedimientos de evaluación, dotándolos de mayor agilidad, con el fin de que constituyan un instrumento eficaz para la protección del medio ambiente. También pretende establecer un marco jurídico común para la evaluación ambiental y lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.

En relación con su contenido, lo más destacable es, por una parte, como ya hemos avanzado, la regulación en el mismo texto normativo de la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Por otra, la introducción de importantes novedades procedimentales, destinadas a lograr una mayor simplificación y agilización de la tramitación de los procedimientos de evaluación, sin olvidar la incorporación de nuevas tipologías de proyectos. Entre estas novedades, cabe destacar las que afectan a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental; la incorporación de diferentes medidas en pro de la agilización; la determinación de la naturaleza jurídica del procedimiento y de los pronunciamientos ambientales; las previsiones para mejorar la calidad de los estudios y documentos ambientales; la incorporación de referencias al cambio climático; y la creación de los bancos de conservación de la naturaleza.

Sin embargo, a pesar de los importantes cambios que introduce la LEA en el régimen jurídico de la evaluación ambiental, desde la perspectiva local son pocas las novedades. Las competencias en este ámbito continúan correspondiendo, en principio, al Estado y a las Comunidades Autónomas y la LEA tampoco reconoce competencias

específicas a los entes locales, sin perjuicio de que la normativa autonómica pueda atribuirles, en determinados casos, las funciones asignadas por esta Ley al órgano ambiental y al órgano sustantivo. La LEA atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el ejercicio de las funciones atribuidas por esta Ley al órgano ambiental cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante esta Administración. En el caso de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las Comunidades Autónomas o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas, las funciones atribuidas al órgano ambiental y al órgano sustantivo, en cuanto a la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación de cada Comunidad Autónoma. En cambio, en el caso de planes, programas y proyectos cuya adopción, aprobación o autorización corresponda a las entidades locales, estas funciones corresponderán al órgano de la Administración autonómica o local que determine la legislación autonómica. De este modo, se posibilita el ejercicio de estas competencias por parte de las Administraciones locales, si así lo determina la normativa autonómica, posibilidad que, aunque formulada en otros términos, ya se recogía en el Real Decreto Legislativo 1/2008 y en la Ley 9/2006. Todo ello sin olvidar que, en su condición de Administraciones públicas afectadas, también podrán intervenir en los diferentes procedimientos de evaluación.

D) Nuevo avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental

En la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales dábamos cuenta de la aprobación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Esta Ley, como ya hiciera el Real Decreto-ley del que trae causa, elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa para las actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios previstos en su anexo, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización ha introducido algunas modificaciones en la Ley 12/2012 para extender la exigencia de declaración responsable o comunicación previa a más actividades para las cuales no estaba inicialmente prevista. De este modo, el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende ahora "a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 500 metros cuadrados". Además, se añaden nuevas actividades y nuevos servicios al anexo de la Ley

12/2012. La consecuencia es clara: supresión de más autorizaciones y sustitución por comunicaciones previas o declaraciones responsables, en línea con los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa que se están produciendo en el ámbito del Derecho ambiental.

Más recientemente, mediante la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ha vuelto a modificarse la Ley 12/2012 y se ha ampliado el umbral de superficie de 500 a 750 metros cuadrados. Con esta modificación, ahora esta Ley resulta de aplicación a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de servicios previstos en su anexo, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.

La Ley 20/2013 también modifica la Disposición final décima de la Ley 12/2012, con el fin de habilitar a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, para ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios previstos en esta Ley y para determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, faculta a las Comunidades Autónomas para establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2013 se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. De todas ellas, hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

A) Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental

a) Instalaciones de radiocomunicación: la consolidación de la jurisprudencia que impide a los municipios la adopción de medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria

Durante este último año, al igual que en años anteriores, han vuelto a ser numerosas las sentencias recaídas sobre el alcance y límites de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación. Son muchas las Sentencias del Tribunal Supremo –también de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– que se han pronunciado sobre la validez de ordenanzas –o determinados preceptos de las mismas– sobre instalaciones radioeléctricas o instalaciones de radiocomunicación y telefonía móvil y han fijado límites a la competencia municipal en este ámbito.

Desde esta perspectiva, son especialmente interesantes las Sentencias que limitan la potestad normativa municipal en este ámbito e impiden la regulación municipal de determinados aspectos de las telecomunicaciones. En varias Sentencias del Tribunal Supremo de 2013 se consolida la nueva línea jurisprudencial iniciada a partir de la Sentencia de 15 de noviembre de 2011, conforme a la cual no resulta admisible que los municipios puedan imponer medidas adicionales de protección de la salud pública más restrictivas que las establecidas por el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho)[1], si bien admite la capacidad de las Corporaciones locales de reglamentar en el sector de las telecomunicaciones a los efectos de la instalación y ubicación de infraestructuras y equipos de telefonía móvil, en el ejercicio de sus competencias y en el marco que la previa legislación estatal y autonómica hayan prefijado, considera que "No poseen margen de regulación (reglamentación mediante Ordenanzas) las Corporaciones Locales para adoptar normas adicionales de protección de la salud pública –ex artículo 25.2 h) Ley 7/1985, 2 de Abril– más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica tanto en relación a los límites de emisión radioeléctrica como en la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras, al haber ejercitado el Estado –ex artículo 149.1.16ª CE– de forma completa y agotada las medidas de protección sanitaria frente a los niveles tolerables de exposición e estas emisiones" (FJ 6º). Asimismo, considera que la competencia exclusiva del Estado en el sector de las telecomunicaciones, aunque no supone la regulación íntegra y global del fenómeno, sino que ha de centrarse en los aspectos propiamente técnicos o aquellos que lo predeterminen, determina un ámbito propio infranqueable de regulación y ejecución sobre el ámbito físico, por lo que "no puede quedar soslayada o desvirtuada por el ejercicio que se realice por cada una de las Autonomías y, previa habilitación legal, por las Corporaciones Locales, puesto que existe un interés general subyacente en la prestación del servicio de telefonía móvil que ha de preservarse por el Estado" (FJ 6º). De esta forma, no cabe que los Ayuntamientos se extiendan en su regulación

1. También las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FFJJ 3º y 5º; de 2 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 5º; de 10 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 5º; de 20 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 6º; de 24 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 6º; de 27 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 4º; de 29 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4º, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 4º; de 5 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; de 10 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; de 12 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 4º; de 8 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 6º; y de 10 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 7º.

a cuestiones técnicas, bajo el pretexto de regular temas urbanísticos, protección del patrimonio histórico-cultural, medio ambiente y salubridad pública.

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Especial, ponente: Ricardo Enríquez Sancho) niega competencia objetiva a las Corporaciones locales para fijar medidas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica en cuanto a la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras, que en ocasiones constituían restricciones absolutas a la prestación del servicio público universal. En particular, anula los artículos 6.1.c) y 17.C de la Ordenanza Municipal reguladora de las Infraestructuras Radioeléctricas de Telecomunicaciones, aprobada por el Ayuntamiento de Burriana (Castellón) el 3 de junio de 2004. Dichos preceptos prohíben la instalación de infraestructuras radioeléctricas de telecomunicación "en escuelas, centros de salud, hospitales o parques públicos, así como en los edificios colindantes a esos espacios o que se sitúen en el linde o frente de fachada de los mismos. Asimismo y considerando las referidas zonas como espacios sensibles, se fija una distancia mínima de 100 metros entre estas y cualquier implantación de estaciones radioeléctricas". Para el Tribunal, las limitaciones impuestas por estos preceptos interfieren el despliegue de la red en el término municipal e invocan un título habilitante, el derivado del artículo 25.2.h) de la LBRL, en el que el Estado ya ha intervenido aplicando el principio de precaución con una reglamentación que tiene una pretensión de exclusividad, por lo que constituye un ámbito en el que las Corporaciones locales tienen vedada cualquier posibilidad de regulación. Es más, "El ejercicio por el Estado de sus competencias en relación con la adopción de las pertinentes medidas sanitarias frente a los riesgos derivados de la exposición de la población a emisiones radioeléctricas representa para los Ayuntamientos un límite al ejercicio de las que a ellos, en este campo, podrían corresponder en virtud de lo dispuesto en los artículos 25.2 h y 28 LRBRL". Por ello, "Ni el principio de autonomía municipal que garantiza el artículo 140 de la Constitución ni el principio de subsidiariedad de la acción de los entes locales que reconoce el artículo 28 LRBRL entre otros campos en el de la sanidad, puede invocarse cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias y velando por los intereses generales que a él le corresponden, ha establecido una regulación sobre la misma materia a la que sin duda alguna puede atribuirse una vocación de exclusividad, como sucede con el R.D. 1066/2001, en el que no solo se establecen mas límites de exposición al público en general a los campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioléctricas sino que se contienen específicas previsiones sobre la afectación de la población en esos espacios calificados como "sensibles", que agotan las medidas que en este campo puedan adoptarse basadas en el principio de precaución e impiden cualquier actuación municipal adoptada con base en el mismo título habilitante" (FJ 6º)[2].

2. En términos similares, las Sentencias de 5 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; y de 10 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º.

Sin embargo, esta Sentencia cuenta con un interesante voto particular del magistrado José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, al que se adhiere el magistrado Segundo Menéndez Pérez, en el que proporciona argumentos en pro de una mayor extensión de la competencia de reglamentación municipal en este ámbito. En su opinión, "la restricción municipal al emplazamiento de instalaciones de estaciones base o antenas de telefonía móvil en determinadas zonas o áreas calificadas como espacios sensibles, en la medida en que no impide la prestación del servicio de comunicaciones por los operadores, no supone una invasión ilegítima de la competencia estatal en materia de ordenación, planificación, gestión y uso de las redes, instalaciones y equipos de telecomunicaciones". Por ello, sostiene que los Ayuntamientos "pueden acordar medidas adicionales de protección, relativas a prevenir el riesgo de exposición prolongada a los campos electromagnéticos procedentes de instalaciones de antenas de telefonía móvil mediante el establecimiento de distancias de seguridad frente a zonas sensibles –colegios, hospitales, parques y jardines públicos–, en virtud de los títulos competenciales en materia de ordenación urbanística, protección del medio ambiente y protección de la salubridad pública, enunciados en el artículo 25.2 d), f) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la medida que cabe entender que las prescripciones contenidas en los artículos 6 y 7 del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, no tienen la vocación de agotar la ordenación regulatoria de las políticas públicas relativas a las medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, por cuanto se dictan al amparo del artículo 149.1.16ª de la Constitución, según advierte la disposición final segunda de la referida norma reglamentaria". En base a estos razonamientos, considera que la regulación del régimen de distancias establecido por la Ordenanza Municipal reguladora de las Infraestructuras Radioeléctricas de Telecomunicaciones, aprobada por el Ayuntamiento de Burriana (Castellón) el 3 de junio de 2004, "no menoscaba ni perturba ni cercena la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex artículo 149.1.21ª CE, por cuanto no cabe una interpretación exorbitante de esta competencia, desvinculada de la naturaleza de la actividad regulada, que vacíe de contenido la competencia municipal en materia de salud ambiental, ya que sería contraria al principio de autonomía local y, por ende, al principio de subsidiariedad, consagrados en los artículos 137 y 140 de la Constitución". Por otra parte, en este voto particular el magistrado José Manuel Bandrés también defiende la competencia municipal para prohibir la instalación de estaciones bases y antenas en las zonas definidas como espacios sensibles, ya que, en su opinión, una regulación de este tipo, como la efectuada por la Ordenanza de Burriana, no se revela desproporcionada.

El Tribunal Supremo también niega en varias Sentencias la competencia local para fijar medidas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica en relación con los límites de emisión radioeléctrica. Por ello, los municipios no pueden imponer límites a las emisiones pro-

cedentes de instalaciones de radiocomunicación más estrictos que los establecidos en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre. Ello supondría invadir la competencia exclusiva del Estado sobre la determinación de los niveles de emisión tolerables para la salud pública, por realizarse bajo parámetros de índole sanitaria que han sido colmados y agotados por el RD 1066/2001. Por ello, "no cabe posibilidad de nueva concreción por los Ayuntamientos, por más que consideren que sus previsiones son totalmente compatibles con las del RD estatal en un mal entendido deber de minimización por razones sanitarias públicas". En este sentido se pronuncian las Sentencias de 30 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 5º), de 10 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 6º), de 24 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 7º), de 7 de junio de 2013 (Sala de la Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 5º), de 12 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 4º) y de 10 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 7º). En ellas se niega la capacidad de los municipios para complementar restrictivamente, por razones sanitarias, los niveles de emisión fijados por el Estado, ya que ello supondría regular una materia que el Estado ha regulado de forma completa y uniforme al amparo del artículo 149.1.16 de la CE.

En cuanto a la exigencia de la mejor tecnología disponible en algunas ordenanzas municipales, en la Sentencia de 12 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), el Tribunal Supremo confirma la anulación del artículo 7.8 de la Ordenanza de telefonía móvil en el término municipal de Alcasser, aprobada por el Pleno Municipal de 22 de abril de 2009, que exige la mejor tecnología disponible que provoque el menor impacto visual, medioambiental y en la salud de las personas; y también del artículo 18, que habilita al Ayuntamiento para imponer esta nueva tecnología cuando considere que la evolución tecnológica haga posible aplicar soluciones que disminuyan este impacto, sin ningún tipo de indemnización. Para el Tribunal estos preceptos suponen un exceso competencial del municipio a la hora de exigir determinados parámetros técnicos en las instalaciones que alteran la composición de la red de comunicaciones como sistema global (FJ 3º). En una línea similar, en la Sentencia de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), considera que si una ordenanza impone la tecnología con menor impacto visual o medioambiental fundándose o basándose en el Derecho estatal no habría extralimitación o vaciamiento de la competencia exclusiva del Estado sobre los aspectos técnicos. Por el contrario, si falta esa mención entonces "el nivel de inseguridad que puede generar a los operadores motiva su anulación por vaciamiento de la competencia estatal" (FJ 6º). Es más, considera que si bien los Ayuntamientos podrían, en determinadas circunstancias, imponer y exigir la mejor tecnología para minimizar y preservar el impacto medioambiental y visual no podrían imponerla por razones de salud pública, materia sobre la cual no ostenta competencia al haber regulado el

Estado esta cuestión en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre y normas de desarrollo, agotando la regulación posible en el campo de la salud de las personas por razón de posibles perjuicios derivados de la exposición a campos electromagnéticos (FJ 6º).

En otro orden de cosas, en cuanto a la exigencia, incorporada en algunas ordenanzas, de aprobación previa de un plan de implantación y desarrollo de red en el municipio, las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho) y de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), siguiendo la jurisprudencia precedente en este ámbito, la han considerado válida. El Tribunal Supremo desestima los reproches que se articulan a estos planes (imposibilidad o dificultad en su elaboración, crítica a su rápida obsolescencia, falta de confidencialidad o exposición pública de la estrategia de negocio de la compañía) y afirma que "Nada de eso ha tenido fuerza para desbancar la finalidad de proporcionar datos relativos a las previsiones de ampliación de los operadores y cuáles van a ser las posibles necesidades futuras a las que el Ayuntamiento va a tener que responder cuidando siempre de los intereses propios determinados por Ley" (FJ 4º). Asimismo, considera que "condicionar el otorgamiento de licencias urbanísticas a la previa aprobación de un Plan de implantación supone evitar cualquier posible sospecha de arbitrariedad en el otorgamiento de aquellas si se ajustan al Plan" (FJ 4º). Asimismo, también se admite que las ordenanzas puedan imponer obligaciones de mantenimiento y conservación de las instalaciones de telefonía móvil en debidas condiciones de seguridad y estabilidad, ya que estas obligaciones entran de lleno en las competenciaas urbanísticas de que disponen los municipios y que éste debe salvaguardar de acuerdo con el artículo 25.2.a, b) y d) de la LBRL [Sentencia de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 6º].

En cambio, en 2013 se produce un cambio jurisprudencial en cuanto a la obligación de compartición de instalaciones incorporada por algunas ordenanzas de radiocomunicación. Hasta ahora, el Tribunal Supremo había admitido que los ayuntamientos pudiesen imponer la obligación de compartir emplazamientos por parte de las diferentes operadoras, por razones de protección del paisaje urbano y del medio ambiente, tal y como poníamos de manifiesto en la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales. En 2013 se produce un cambio de criterio, sobre el que advierte el propio Tribunal Supremo, motivado por una lectura pausada de las conclusiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de febrero, que analiza esta cuestión desde la óptica de todas las competencias concurrentes –en aquel caso, Estado y Comunidades Autónomas– pero trasladable también a las entidades locales en sus esferas de interés y actuación. Así, en la Sentencia de 5 de junio de 2013, considera que la decisión última tras el fracaso del acuerdo entre operadores, en materia de coubicación y compartición de infraestructuras corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, mediante la determinación imperativa de las

condiciones del uso compartido de infraestructuras, aunque deberá atender a los contenidos de los informes sectoriales. Por tanto, "los Ayuntamientos no pueden atribuirse la decisión última, ejecutiva, en materia de compartición de emplazamientos ni de infraestructuras sino la decisión motivada instrumentalizada mediante informes, que determine si, en atención a sus intereses medioambientales o urbanísticos, corresponde y procede la compartición, que se llevará a la CMT para que, pondere la afectación que se produce en el mercado y determine los condicionantes de esa compartición recogiendo los informes sectoriales emitidos por otras Administraciones, con lo que, como mecanismo de cooperación, queda garantizada la toma en consideración de todas las competencias concurrentes" (FJ 4º). Todo lo anterior "conlleva que esta Sala varíe lo hasta ahora sostenido con reiteración en materia de coubicación y compartición de infraestructuras, para, asumiendo la interpretación emanada por el TC, se aplique a las previsiones de las Ordenanzas que contengan determinaciones de este tipo y no reconozcan esta competencia del Estado última en este punto" (FJ 4º).

Tampoco admite el Tribunal Supremo, reiterando su jurisprudencia anterior, que los municipios puedan, en sus ordenanzas, imponer a los operadores la exigencia de presentación de un seguro obligatorio de responsabilidad civil. En la Sentencia de 8 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), considera, por una parte, que "tal exigencia no está relacionada con los riesgos causados a la salud humana, pues la cercanía a las antenas de telefonía móvil no generan para los seres humanos, al día de hoy y con los conocimientos técnicos actuales, un riesgo acreditado de necesaria cobertura, máxime si tales garantías condicionan el ejercicio de una actividad que cuenta con la autorización y control de la Administración del Estado y no parece que las empresas concesionarias de estos servicios públicos necesiten de una especial cobertura para afrontar sus posibles compromisos". Y, por otra, que tal exigencia "carece de cobertura legal, pues no solo no pueden en su exigencia ampararse los municipios en sus competencias de protección urbanística, medioambiental, del patrimonio histórico o de la salubridad pública –se trata de posibles compensaciones a particulares frente a posibles daños– sino que es la Administración del Estado la que detenta la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, señalando el art. 75 de la ley 50/1980 (RCL 1980, 2295) que será el Gobierno el que establezca los supuestos en que es obligatorio suscribir un seguro de esta índole" (FJ. 6º).

b) Ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones: inexistencia de competencia municipal para dictar ordenanzas en este ámbito

En 2013 se han dictado algunas sentencias interesantes en relación con el alcance de la potestad reglamentaria municipal para aprobar ordenanzas de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones. Nos referimos a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 390/2013 y 391/2013,

ambas de 27 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Ignacio Martínez Lasierra). Estas Sentencias resuelven sendos recursos contencioso-administrativos presentados, respectivamente, por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y la Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza contra la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en sesión de 24 de julio de 2009. Se plantea en estas sentencias la cuestión debatida sobre la competencia de los municipios para dictar normas en esta materia. Es esta una cuestión de gran interés que no tiene una respuesta unánime en la jurisprudencia, tal como se pone de manifiesto en el repaso jurisprudencial que realizan las propias sentencias (FJ 4º). Por una parte, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón menciona la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008, confirmatoria de la del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que había anulado la Ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona, aprobada el 2 de octubre de 2003, sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en los edificios. Por otra, varias Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, con decisiones dispares. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid niega la competencia de los municipios para aprobar una ordenanza municipal de captación de energía solar para usos térmicos, en la Sentencia de 25 de junio de 2007. En esta Sentencia, considera que ni la legislación urbanística autonómica ni el artículo 25 de la LBRL incluyen la aprobación por parte de los ayuntamientos de disposiciones energéticas, por lo que no puede ser objeto de imposición obligatoria en una ordenanza municipal la forma de energía a utilizar en los edificios. En esta misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla), en la Sentencia de 30 de noviembre de 2007, anula la Ordenanza sobre incorporación de sistemas de captación solar para suministro de agua caliente sanitaria aprobada por el Ayuntamiento de Alcalá de los Gazules, por no venir amparada su competencia en el artículo 25 de la LBRL y considerar que la misma debe ser ejercida por los Ayuntamientos en los términos que señale la legislación estatal y autonómica. En cambio, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana considera que existen en este ámbito competencias municipales para regular esta materia, si bien son reducidas y no pueden extenderse a aspectos técnicos reconocidos únicamente a la Administración estatal y autonómica. Por ello, determina que la posible regulación local de esta materia debería realizarse mediante remisión genérica a reglamentos o normas técnicas y con un enfoque basado en prestaciones u objetivos, expresando los requisitos que deben satisfacer las instalaciones térmicas, sin obligar al uso de una determinada técnica o material (por ejemplo, la Sentencia de 12 de mayo de 2008). También el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la Sentencia de 17 de julio de 2008, afirma la competencia municipal para aprobar ordenanzas de captación y aprovechamiento de energía solar para usos térmicos en edificaciones e instalaciones, por analogía con las ordenanzas para la instalación de antenas de telefonía móvil, al regular aspectos de la protección del paisaje o del planeamiento urbanístico.

Haciéndose eco de esta diversidad de criterios jurisprudenciales, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón entra a analizar las competencias de los municipios en este ámbito con el fin de determinar si pueden aprobar ordenanzas de ecoeficiencia

energética y utilización de energías renovables y con qué extensión. El Tribunal niega esta competencia a los municipios, al no identificar una norma legal concretar habilitadora para el ejercicio de estas competencias por los Ayuntamientos. En su opinión, "no se localizan normas habilitadoras concretas sobre la materia específica objeto de regulación por la Ordenanza impugnada, ni ésta proporciona en su desarrollo las especificaciones por razón de su localización territorial que permitan al Ayuntamiento de Zaragoza una regulación específica en materia de medio ambiente, en concreto en eficiencia energética y utilización de energías renovables, que es el objeto más específico de la misma". Por ello, en defecto de tales normas habilitadoras considera que "la competencia sobre la materia aparece reservada a la regulación estatal y autonómica, concretada por el momento en el Código Técnico de la Edificación y en el Real Decreto 47/2007, que aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, lo cual viene avalado por la interpretación sentada hasta ahora en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008" (FJ 5º y 4º, respectivamente, de las Sentencias objeto de análisis). En consecuencia, procede a la estimación del recurso y a declarar la nulidad de pleno derecho y la anulación total, por no ser conforme a derecho, de la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones del Ayuntamiento de Zaragoza.

B) El alcance del informe municipal en el procedimiento de autorización ambiental integrada

El artículo 18 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación exige, en el procedimiento de autorización ambiental integrada, la emisión de "un informe sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia". Sin embargo, a diferencia de otras leyes autonómicas adoptadas en este ámbito (por ejemplo, la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades) no concreta el contenido del informe, exigiendo únicamente que se trate de aspectos de su competencia. Por este motivo, resulta de interés en este ámbito la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: José Suay Rincón), que contribuye a clarificar el contenido de este informe. Concretamente, el Tribunal Supremo considera que los aspectos sobre los que había centrado su informe el Ayuntamiento de La Pobla de Claramunt en un procedimiento de autorización ambiental integrada (emisión de ruidos, problemática de las balsas de depuración de aguas residuales, utilización de dominio público hidráulico y generación de malos olores en otros emplazamientos) pertenecen al círculo de intereses del municipio. Para el Tribunal "no cabe negar que los extremos antes mencionados conciernen a la población local y, por consiguiente, en ningún caso escapan al interés municipal, por lo que no cabe considerar que la intervención de la Corporación local que tiene a su cargo la defensa de tales intereses interfiera en el ejercicio de funciones

ajenas, al formular su opinión en torno a un asunto, y en relación a unos extremos, que forma parte del círculo de sus intereses" (FJ 4º).

C) Los ayuntamientos frente al ruido

Los municipios desempeñan un papel fundamental en el control de la contaminación acústica y en la protección de los ciudadanos frente al ruido. En efecto, el ruido constituye un problema ambiental en el cual están presentes importantes competencias locales y los ayuntamientos tienen un protagonismo importante. Se trata, asimismo, de una materia que concentra anualmente un gran número de quejas de los ciudadanos, continuamente expuestos a niveles de ruido que exceden los límites máximos tolerables. Ante esta problemática, las Administraciones locales, en cumplimiento del mandato proporcionado por el artículo 45.2 de la CE, deben adoptar una posición activa, dirigida a la vigilancia, prevención y reducción de la contaminación acústica. Se impone, en consecuencia, con la finalidad de proteger a los ciudadanos y también el medio ambiente, una actuación diligente y eficaz de las Administraciones –especialmente de los municipios– en este ámbito, tanto desde una vertiente preventiva como represiva y correctora. La inactividad de los municipios en el control del ruido puede determinar su responsabilidad patrimonial por falta de actuación frente a la contaminación acústica, así como su responsabilidad por la vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica tolerada.

Desde esta última perspectiva, hay una Sentencia muy interesante del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Nos referimos a la Sentencia 943/2013, de 19 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Javier Bonet Frigola). Esta Sentencia resuelve el recurso de apelación presentado contra la Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo 1 de Tarragona 167/2013, de 25 de abril de 2013. Esta Sentencia estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una señora, en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona contra la inactividad del Ayuntamiento de Tortosa, que se declara contraria a derecho, reconociendo la vulneración por parte de la citada Administración de los derechos a la integridad física y a la inviolabilidad del domicilio de la citada señora. Asimismo, ordenaba al Ayuntamiento de Tortosa que ordenase el cierre inmediato del establecimiento "El Café de la Habana", que sólo podría ser reabierto cuando se hubiesen adoptado y comprobado todas las medidas técnicas necesarias, bien de insonorización eficiente del local, a fin de evitar e impedir que se vuelvan a producir las inmisiones acústicas denunciadas en el domicilio de la recurrente por el actual titular del establecimiento o por otro posterior, bien cualesquiera otras medidas que resulten eficientes, todo ello con especial cuidado de establecer los medios necesarios para que los tonos graves derivados de la actividad musical del citado local sean no sólo inaudibles según los resultados de las mediciones, sino imperceptibles, así como cualquier sonido de impacto. En el caso de que no pudiera

alcanzarse la total insonorización del local en los términos citados, el Ayuntamiento debería ordenar el cierre definitivo del local.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña desestima el recurso de apelación, al considerar que existió inactividad municipal, ya que la actividad ineficaz equivale a inactividad. Efectivamente, aun cuando el Ayuntamiento de Tortosa había realizado diversas actuaciones administrativas, éstas habían estado presididas por la ineficacia en orden a solucionar el problema de contaminación acústica padecido por la señora recurrente. Por una parte, hasta en dos ocasiones el técnico municipal de medio ambiente rechazó las mediciones efectuadas por la policía municipal, con unos niveles de decibelios extraordinariamente elevados (93,9 y 93,8), aduciendo la falta del análisis secuencial del espectro. Para el Tribunal, esta situación no debería haberse producido pues ante denuncias como las recibidas, "es obligación del Ayuntamiento poner todos los medios para realizar las mediciones acústicas de tal manera que permitan determinar si se incumple efectivamente la normativa. Por tanto o se debía dotar a los Policías Locales de los sistemas de medición adecuados, o se debería haber desplazado un técnico (…) cualificado (…) para que efectuara él mismo las mediciones". Por otra, la reacción municipal a las mediciones consideradas válidas y que fueron aquellas con menor número de decibelios, únicamente fue la imposición de multas al establecimiento (hasta cinco), que en ningún caso superaron los 1.001 euros, aun cuando la normativa aplicable en el momento de los hechos permitía imponer sanciones de hasta 12.000 euros por la comisión de infracciones graves. En cualquier caso, la imposición reiterada de sanciones no solucionó el problema de la señora, que afectaba a su salud e intimidad. Es más, el Tribunal señala que el Ayuntamiento olvidó que "las sanciones económicas no agotan sus responsabilidades ante un problema como el detectado, sino que es su obligación solucionar el mismo ordenando las medidas necesarias para el cese de las inmisiones sonoras (actual artículo 34 de la Ley 16/2002, de 1 de julio), entre las que se encontraban en el artículo 32 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en redacción aplicable al caso de autos por razones temporales, el precintado del foco emisor, la clausura temporal, total o parcial del establecimiento, o la suspensión temporal de la autorización que habilita para el ejercicio de la actividad. Nada de ello sucedió, sino que la actividad continuó desarrollándose con el mismo nivel de inmisión sonora que tenía cuando el titular del local fue sancionado por primera vez, en lo que constituye un claro abandono municipal de las obligaciones que la Ley 16/2002, de 1 de julio y el Decret 176/2009, de 10 de noviembre, le imponen" (FJ 4º). Por todos estos motivos, el Tribunal desestima el recurso de apelación y considera correcta la apreciación de la Magistrada de instancia, aunque hace una precisión: la orden de cierre acordada en el fallo de la Sentencia apelada, deberá ser adoptada por el Ayuntamiento en el marco de la Ley 16/2002, de 1 de julio, respetando el procedimiento y garantías para el afectado previstos en la misma.

Desde otra perspectiva, también queremos destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 28 de octubre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Abel Ángel Sáez Doménech), en la que se abor-

da la problemática del ruido procedente del servicio de limpieza municipal. En esta Sentencia, el Tribunal se hace eco de la necesidad de compatibilizar el ruido y las molestias procedentes del servicio de limpieza municipal con los derechos fundamentales de la persona. En el caso concreto, da prioridad a los derechos fundamentales de intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio sobre cualesquiera otros que pudiera haber tenido en cuenta el Ayuntamiento de Cartagena, como por ejemplo los de tipo económico o de ahorro, dado el ruido insoportable (de una intensidad superior a 40 dB siempre antes de las 7 de la mañana) a que se veían expuestos el recurrente y su familia, derivado de los camiones de recogida de la basura. De este modo, condena al Ayuntamiento a reubicar los contenedores de basura en otro lugar, aunque dejándole libertar para elegir el punto donde deben ubicarse y la ruta que debe seguir el camión de recogida, siempre que no moleste al actor y a su familia ni al resto de vecinos (inexistente, por otro lado, en la zona o bloque en el que aquel residía). Es más, no admite la justificación dada por el Ayuntamiento de que el actor ya tenía que soportar ruidos procedentes de otros focos por estar ubicada su vivienda en una zona comercial y turística acústicamente contaminada (centros comerciales, supermercados, bares, gasolinera…), ya que no se trata "de una carga que tenga la obligación jurídica de soportar por el hecho de vivir en sociedad, al igual que los demás vecinos, teniendo en cuenta que en este caso la única vivienda existente en la zona o bloque donde están los contenedores es la suya y no existen otros vecinos afectados, encontrándose los contenedores a uno y otro lado de la misma, pese a existir en la zona otros lugares donde poder ubicarlos sin causar molestias ni al actor ni a ninguna otra persona. Además es lógico que el actor aspire a vivir en una sociedad mejor en la que se protegen sus derechos fundamentales. Con ello lo que se consigue es que el servicio de limpieza se realice de forma compatible con tales derechos" (FJ 6º). Tampoco impide esta conclusión el hecho de que el actor construyera un primer piso o buhardilla sin licencia y que fuera sancionado por tales hechos, ya que ello no significa que la vivienda en cuestión no constituya su domicilio legal o que no tenga derecho a que se le protejan sus derechos fundamentales. Sin embargo, en el caso concreto, el Tribunal Superior de Justicia considera que no procede la indemnización por los daños y perjuicios sufridos, ya que no se han acreditado los requisitos exigibles para la procedencia de la responsabilidad patrimonial y de la indemnización.

5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Dada la imposibilidad de poner analizar en el marco de este estudio

todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2013, por el amplio número de Administraciones locales existentes en nuestro país, hemos optado por destacar únicamente algunas de las ordenanzas ambientales aprobadas por municipios que son capitales de provincia. Asimismo, se incluye una referencia a una ordenanza aprobada por una Administración local supramunicipal.

A) Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental

Son varias las ordenanzas municipales en materia ambiental aprobadas en 2013, aunque por su carácter más novedoso, destacamos la aprobación de diferentes ordenanzas reguladoras de los huertos urbanos como espacios ecológicos urbanos: la Ordenanza reguladora del uso de los huertos de ocio para mayores y otros colectivos del Ayuntamiento de Granada (BOP núm. 102, de 3 de junio de 2013); la Ordenanza reguladora de la ocupación de terrenos municipales dedicados a huertos de ocio del Ayuntamiento de Segovia (BOP núm. 125, de 18 de octubre de 2013); y la Ordenanza reguladora de los huertos sostenibles urbanos del Ayuntamiento de Oviedo (BOP núm. 269, de 20 de noviembre de 2013). En ellas, además de regularse las condiciones para el uso de los huertos, las condiciones de los solicitantes, el procedimiento de adjudicación de los mismos, las condiciones de uso y aprovechamiento, los derechos y deberes de los adjudicatarios, el régimen sancionador…, se incluyen algunas previsiones de interés desde el punto de vista ambiental. Por ejemplo, en la Ordenanza de Granada se configuran como objetivos del Programa municipal de huertos de ocio, entre otros, impulsar el desarrollo sostenible generando espacios de biodiversidad; promover buenas prácticas ambientales de cultivo: gestión de los residuos, ahorro de agua, agricultura ecológica, recuperación de usos y costumbres de la agricultura tradicional, etc.; establecer y valorar las relaciones entre el medio natural y las actividades humanas; e impulsar un mayor conocimiento y respeto por el medio ambiente. Asimismo, estas Ordenanzas incluyen previsiones relativas al uso de fertilizantes y productos fitosanitarios, a la contaminación de suelos, a las condiciones para el riego, a la gestión de residuos y a la utilización de técnicas de agricultura ecológica. Los huertos urbanos también se configuran como un punto de partida para la educación ambiental en la ciudad, ya que se obliga a los usuarios de los huertos a permitir la entrada en los mismos de los grupos escolares incluidos en visitas que se hayan organizado por el Ayuntamiento, en colaboración educativa, u otras Administraciones públicas.

En materia de actividades, destacamos la Ordenanza reguladora de obras y actividades del Ayuntamiento de Sevilla (BOP núm. 145, de 25 de junio de 2013), aprobada con la finalidad de adaptar la normativa municipal urbanística a la Directiva europea de servicios, incorporar sus principios a la actuación administrativa de intervención en la actividad de servicios y salvaguardar el principio de seguridad jurídica, unificando y simplificando los procedimientos de otorgamiento de la licencia de obras y la de actividad, mediante la integración de la regulación urbanística, medioambiental

y sectorial. Esta Ordenanza tiene por objeto la regulación de la intervención municipal en materia urbanística, entendida ésta en un sentido amplio, abarcando tanto la actividad de construcción, edificación y uso del suelo, como el funcionamiento de establecimientos y actividades en el término municipal de Sevilla. A tal efecto, se establecen los procedimientos específicos y los requisitos necesarios para la tramitación de los diferentes medios de intervención (licencia, declaración responsable y comunicación); y los mecanismos de inspección, comprobación, sanción y restauración de la legalidad, de conformidad con las disposiciones específicas de la legislación de régimen jurídico general y local, legislación urbanística general, medioambiental y demás sectorial de aplicación, en materia del ejercicio de actividades. La finalidad que se persigue, tal y como se pone de manifiesto en su Exposición de Motivos, es reducir al máximo las actividades sujetas al régimen de licencia, potenciándose la declaración responsable y control posterior en materia de actividades y obras, y "agilizar los procedimientos, reducir trámites, disminuir los controles previos potenciando los controles posteriores, en orden a facilitar la ejecución de obras y la implantación de actividades y, con ello, contribuir lo máximo posible a favorecer la iniciativa empresarial en el Municipio de Sevilla". Para dar cumplimiento a esta finalidad, se estructura en cinco Títulos y consta de 94 artículos, 3 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias, 2 disposiciones finales y 8 anexos. El Título I determina el objeto y ámbito de aplicación y regula las consultas previas y la ventanilla única. El Título II incluye una serie de disposiciones comunes a todos los medios de intervención (declaración responsable, comunicación previa o licencia tradicional) y define la documentación administrativa y técnica que requiere cada medio de intervención. El Título III y el Título IV regulan, respectivamente, la tramitación de las licencias y de las declaraciones responsables y comunicaciones previas. El Título V recoge los aspectos disciplinarios en materia ambiental exclusivamente, al considerarse que en materia urbanística el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía contiene un régimen suficientemente detallado para el ejercicio de la potestad disciplinaria en este aspecto que no necesita ningún desarrollo más. En particular, regula la potestad de inspección, el control posterior al inicio de la actividad y el régimen sancionador.

Otros Ayuntamientos, como el de Las Palmas de Gran Canaria, uniéndose a otros muchos que ya lo han hecho, han aprobado una Ordenanza municipal reguladora del procedimiento de comunicación previa en materia de actividades inocuas, con el fin de regular el régimen jurídico de los instrumentos de intervención administrativa previa aplicable a la apertura de establecimientos destinados al ejercicio de actividades inocuas (BOP núm. 16, de 4 de febrero de 2013).

En ámbitos sectoriales, cabe destacar, en materia de contaminación atmosférica, la Ordenanza municipal de protección de la atmósfera del Ayuntamiento de Palencia, de 4 de septiembre de 2013 (BOP núm. 114, de 23 de septiembre de 2013), que tiene por objeto regular cuantas actividades, situaciones e instalaciones sean susceptibles de producir humos, polvos, gases, vahos, vapores y olores en el término municipal, para evitar la contaminación atmosférica y el perjuicio que ocasione a las personas o

bienes de cualquier naturaleza. Y, en materia de contaminación acústica, la Ordenanza sobre ruido y vibraciones del Ayuntamiento de Valladolid, de 15 de mayo de 2013 (BOP núm. 122, de 31 de mayo de 2013), cuyo objeto es prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica en sus manifestaciones más representativas (ruidos y vibraciones), y cualesquiera que sea su origen, en el ámbito territorial del municipio de Valladolid, para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su medio ambiente.

Finalmente, también se han aprobado algunas ordenanzas para regular el uso y protección de las zonas verdes. Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza de arbolado, parques y jardines públicos en el municipio de Sevilla, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla el 22 de febrero de 2013 (BOP núm. 93, de 24 de abril de 2013), con el fin de regular, dentro de la esfera de la competencia municipal, la utilización y disfrute de los parques, jardines, zonas verdes y mobiliario urbano existente en los lugares indicados, así como el arbolado viario de la ciudad, sin perjuicio de la existencia en la misma de normas reguladoras de actuaciones en zonas de carácter privado por razones de estética urbana, defensa fitosanitaria, etc.

B) Un ejemplo de ordenanza de interés en materia ambiental elaborada por un ente local supramunicipal

En el ámbito supramunicipal destacamos la aprobación por el Pleno de la Diputación Provincial de Granada de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales por esta Diputación, de 20 de febrero de 2013 (BOP de Granada, núm. 40, de 1 de marzo de 2013). En el marco de la legislación de régimen local y de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, esta Ordenanza tiene por objeto establecer el régimen jurídico del servicio que presta la Diputación Provincial de Granada para la recepción, vigilancia y tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos o Municipales; así como la asistencia técnica a los municipios de la Provincia en la recogida de los mismos. Por lo tanto, su objetivo fundamental es regular el servicio provincial de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, teniendo en cuenta que a la Diputación corresponde el tratamiento de estos residuos de aquellos municipios que por incapacidad o insuficiencia para prestar dicho servicio obligatorio lo soliciten de la Diputación Provincial. Con esta finalidad, se estructura en cuatro capítulos. En el primero (arts. 1 a 5), se recogen algunas previsiones en relación con el objeto de esta Ordenanza, los usuarios y beneficiarios del servicio provincial de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales y el alcance, contenido y regularidad de las prestaciones. Podrán ser usuarios del servicio provincial de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales todos los municipios de la Provincia de Granada que ante la incapacidad o insuficiencia de su Ayuntamiento para prestar este servicio municipal básico y obligatorio, soliciten hacer uso del Servicio que para la asistencia material de la provincia a los municipios ha sido creado y puesto en marcha por la Diputación Provincial.

La solicitud debe materializarse mediante la encomienda de la gestión del servicio en la propia Diputación, en los términos que Acuerde el Pleno Provincial, y la formalización del correspondiente Convenio, aprobado igualmente por el Pleno de la Diputación. No obstante, en el caso de que un municipio incumpla su obligación de prestar este servicio básico, la Diputación Provincial de Granada, previo requerimiento, actuará por sustitución; asumiendo el Ayuntamiento correspondiente todos los derechos y obligaciones, incluidas las de naturaleza tributaria, que de la prestación del servicio por parte de la Diputación Provincial deriven, según la normativa vigente, los Acuerdos adoptados y las Resoluciones dictadas por los órganos correspondientes de la Diputación. En el capítulo segundo (arts. 6 a 9), se incluyen determinaciones sobre la gestión y financiación del servicio. Por lo que hace referencia a la modalidad de gestión, el servicio se prestará por la Diputación Provincial de Granada, a través de la forma indirecta de gestión y mediante cualquiera de las modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público. En cuanto a la forma de financiación del servicio, el servicio provincial se financiará mediante las cuotas tributarias abonadas por los sujetos pasivos de la tasa provincial que se establezca. En el tercero, se incluyen estándares de calidad del servicio y derechos y deberes de los usuarios y los beneficiarios (arts. 10 a 12). Por último, el Capítulo cuarto (arts. 13 y 14) regula la inspección, que se llevará a cabo por la propia inspección del Servicio dependiente de la Diputación Provincial de Granada, aunque se prevé que la labor de vigilancia y control pueda llevarse a cabo por los miembros integrantes del cuerpo de la Policía Local de los municipios en cuyo término se encuentren ubicadas las plantas de tratamiento, previo convenio de colaboración formalizado a tal efecto entre la Diputación y el Ayuntamiento respectivo; y el régimen sancionador, atribuyéndose a la Diputación el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de las competencias efectivamente por ella ejercitadas y de los servicios que presta en materia de residuos, de conformidad con la Ley de residuos y suelos contaminados.

6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En 2013 también hemos encontrado numerosas iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Dada la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental emprendidas por los entes locales, nos limitamos a destacar algunas que nos han parecido especialmente interesantes en materia de cambio climático, contaminación atmosférica y protección de la biodiversidad.

Con relación al cambio climático, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente han renovado en 2013 un acuerdo para promocionar iniciativas locales sobre cambio climático. Con este acuerdo se pretende la creación de un marco de colaboración institucional para la definición de acciones y la puesta en marcha de iniciativas locales que actúen con-

tra el cambio climático, así como dar respuesta a las demandas de los Ayuntamientos para afrontar y desarrollar políticas municipales de desarrollo sostenible. Su objetivo es seguir promocionando e impulsando iniciativas que contrarresten los efectos del cambio climático en los municipios. De este modo, compromete a ambas partes a realizar acciones que sirvan de ejemplo para la puesta en valor y protección del medio ambiente como elemento fundamental del desarrollo sostenible a nivel local. Entre las acciones previstas se incluyen el apoyo técnico a los municipios, la recopilación de iniciativas nacionales o internacionales, la elaboración de proyectos, el intercambio de experiencias, la formación en gestión ambiental y las campañas conjuntas de sensibilización dirigidas a los responsables municipales y a la sociedad. La Red Española de Ciudades por el Clima cobra un especial protagonismo en el desarrollo de este acuerdo, por su papel destacado en las políticas municipales que se están implantando, especialmente en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En materia de contaminación atmosférica, destacamos la aprobación por unanimidad por la Asamblea anual de la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat* (asociación de municipios comprometidos con el medio ambiente para avanzar hacia un desarrollo sostenible) de un acuerdo para la mejora de la calidad del aire. En virtud de este acuerdo, los municipios se comprometer a aprobar planes locales de calidad del aire, de acuerdo con las medidas del Plan Nacional de Calidad del Aire y del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en Cataluña 2011-2015. Estos planes locales pueden establecer acciones como el impulso de medidas de fiscalidad ambiental local, a través de la modificación del impuesto de circulación en función de las emisiones de dióxido de carbono, óxido de nitrógeno y partículas; o el fomento de la instalación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos. Además, este acuerdo insta a la Comisión Europea, al Gobierno estatal y a la Generalitat de Cataluña a impulsar medidas de limitación de los carburantes que producen altos niveles de contaminantes y a tener en cuenta las ciudades y pueblos en el proceso para definir una nueva estrategia y elaborar propuestas de mejora de la calidad del aire.

En el ámbito de protección de la biodiversidad, cabe mencionar el *Pla del Verd i la Biodiversitat de Barcelona 2020*, que es fruto del trabajo técnico del municipio y de un proceso de participación con más de 300 participantes, entre Administraciones, expertos, entidades ambientales y sociales, empresas, gremios, colegios profesionales y profesionales liberales. Se trata de un instrumento estratégico en el que se definen los retos, los objetivos y las líneas de actuación del Ayuntamiento destinadas a concretarlos en relación con la conservación del patrimonio natural de Barcelona. Concretamente, fija cinco objetivos (conservar y mejorar el patrimonio natural de la ciudad, y evitar la pérdida de especies y hábitats; alcanzar la máxima dotación de superficie verde y su conectividad; obtener los máximos servicios ambientales y sociales del verde y la biodiversidad; avanzar en el valor que la sociedad asigna al verde y a la biodiversidad; y hacer la ciudad más resiliente ante los retos emergentes, como el cambio climático) y se estructura en diez líneas estratégicas (conservar el patrimonio natural de la ciudad; planificar el verde urbano buscando la conectividad y una dis-

tribución equitativa; diseñar la ciudad y los espacios verdes considerando los servicios ambientales e integrando criterios a favor de la biodiversidad; crear nuevos espacios para la naturaleza e incrementar la presencia de verde y de biodiversidad; gestionar los parques y jardines y el resto de espacios verdes con criterios de eficiencia y sostenibilidad y a favor de la biodiversidad; preservar y poner en valor el patrimonio cultural, especialmente en los jardines históricos; aumentar el conocimiento para la gestión y la conservación del verde y de la biodiversidad; difundir el conocimiento del verde y de la biodiversidad y sus valores, potenciando la formación; fomentar las zonas verdes como espacios para la salud y el disfrute y promover la implicación ciudadana en su creación y en la conservación de la biodiversidad; y fortalecer el liderazgo municipal, el trabajo en red y el compromiso en la conservación del verde y de la biodiversidad), concretadas en diferentes actuaciones prioritarias. Se trata, en definitiva, de lograr un modelo de ciudad donde naturaleza y urbe interactúen y se potencien en beneficio de las personas, para que puedan disfrutar del patrimonio natural y participen activamente en la protección y en la mejora de los espacios.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Font, J., "L'impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducción de l'espai protegit i a les invasions competencials", *Revista Catalana de Dret Públic*, 2013, pp. 140-158.

Almeida Cerreda, M., "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", en Díez Sánchez, J. J., *La planta del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pp. 61-122.

Álvarez García, V., "Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las bases de régimen local", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, pp. 61-97.

Carbonell Porras, E., "La planta local: análisis general y perspectivas de reforma", en Díez Sánchez, J. J., *La planta del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pp. 17-59.

Cuesta Revilla, J., "Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-125.

De Juan Casero, J. L., "Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)", *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 14 de marzo de 2014.

Del Guayo Castiella, I., "Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibi-

lidad de la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 490-508.

EMBID IRUJO, A., "Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 99-118.

FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., "El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada", *Diario de Derecho Municipal*, Ed. Digital del 5 de septiembre de 2013.

FORCADELL I ESTELLER, X. y SABATÉ VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Ciclo de Jornadas "Governs Locals: KMm. 0. Interrogants i reptes sobre el futur del món local", 23 de octubre de 2013, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2013.

GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J., "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas", ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

GARCÍA RUBIO, F., "Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 162-195.

GIL FRANCO, A., "Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014, pp. 371-382.

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Nota Explicativa de la Reforma Local* (disponible en el siguiente enlace: *http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf* –último acceso, el 31 de marzo de 2014–).

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo", *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 17 de marzo de 2014.

LAGO NÚÑEZ, G., "La tercera reforma del Régimen Local en España", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley 24/2014.

Lozano Cutanda, B., "Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas", Diario La Ley, 6375/2013, de 24 de septiembre de 2013, pp. 4-8.

Martínez García, J. I., "El nuevo rol de las Diputaciones provinciales", *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pp. 61-80.

Medina Guerrero, M., "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 147-161.

Mellado Ruiz, L., "Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención", *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pp. 1-36.

Menéndez Rexach, A., "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre", ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

Merino Estrada, V., "Reflexiones acerca del tratamiento de los servicios públicos en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios Locales*, núm. 159, 2013, pp. 26-33.

Merino Estrada, V. y Rivero Ortega, R., "Nuevos enfoques en el sistema competencial local", *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, 2012, pp. 8-21.

Moreno Molina, A. M., "Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales. "Cláusula anti-Algarrobico"", en Pérez Gálvez, J. F. (dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 775-824.

Morillo-Velarde Pérez, J. I., "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 71-79.

Muñoz Machado, S., "Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la Administración local", *Diario de Derecho Municipal*, Ed. Digital, del 3 de junio de 2013.

Noguera de la Muela, B. y Aguirre Font, J. M., "Costas y urbanismo: de la Ley de costas al proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas", en López Ramón, F. y Escartín Escudé, V. (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2013, pp. 301-344.

Nogueira López, A., "El régimen de intervención local en las actividades privadas", en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 341-363.

Núñez Lozano, M. C., *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

Ortega Olivencia, L., "El coste de los servicios públicos locales ¿Punto y seguido o inicio real de su valoración efectiva para una eficiencia económica y social de los recursos públicos utilizados en la gestión pública local?", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 575-584.

Parejo Alfonso, L., "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 11-20.

Pernas García, J. J., "La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 de junio de 2013, pág. 8 (accesible en el siguiente enlace: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/06/PERNASGARCIA.pdf [último acceso, el 31 de enero de 2014]).

Pons Rebollo, M., "Los servicios públicos locales: evaluación y 'coste efectivo'", *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pp. 32-60.

Rivero Ortega, R. y Merino Estrada, V., "La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos", *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pp. 10-30.

Salvador Crespo, M., "Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 126-144.

Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.

Souvirón Morenilla, J. M., "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.

Vaquer Caballería, M., "Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 141-155.

Velasco Caballero, F., "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 23-60.

Velasco Caballero, F., "Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la 'intervención'", *Boletín IDL-UAM*, núm. 42, segundo cuatrimestre 2012 (http://www.idluam.org/images/files/boletines/index_def_42_archivos/Page426.htm [último acceso, el 3 de febrero de 2014]).

Velasco Caballero, F., "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Lo-

cal", en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 75-136.

Vivancos Comes, M., "Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes", Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23 y 24 de septiembre de 2013, pp. 1-25.

Zafra Víctor, M., "Relaciones entre municipios y provincias", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 119-140.

Zafra Víctor, M., "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 49-67.

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XIX

Andalucía: ralentización en la actividad normativa y de ejecución[1]

Jesús Jordano Fraga

Sumario.–I. Trayectoria y valoración general.–II. Legislación.–III. Organización y ejecución.–*1. Organización.–2. Ejecución.*–A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental.–B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales.–C) Subvenciones y ayudas ambientales .–D) Instrumentos de mercado.–IV. Jurisprudencia ambiental destacada.–*A) Derecho de retracto en espacios protegidos. Indemnizabilidad de limitaciones establecidas por un PORN en espacios protegidos.–B) Personal al servicio de la Administración Ambiental: carácter laboral y no administrativo.–C) Declaraciones responsables. Consecuencias jurídicas de la existencia de defectos en la presentación. Imposibilidad de producción de silencio.–D) Contaminación acústica: supermercado: incumplimiento de las condiciones sobre aislamiento a ruido y nivel sonoro: suspensión de la actividad procedente en supuestos de inexistencia de subsanación de deficiencias. Determinación de la superación de los niveles sonoros por sonómetros y actos propios.–E) Inexistencia de responsabilidad patrimonial por vertedero. Daños sufridos en finca por falta de control de vertedero: culpa in vigilando o in controlando de la Consejería de Medio Ambiente.–F).–Necesidad de Plan Especial para proyecto de fábrica de cemento.–G) Licencias ambientales: no cabe diferir a un momento posterior todos los controles ambientales. Impugnación de Calificación ambiental: Legitimación de la Comunidad de propietarios. Los defectos en la tramitación del expediente no pueden favorecer a la Administración que los provoca. La justificación contenida en los actos recurridos no encuentra amparo en la norma.–H) Carácter normativo de la Planificación territorial y ambiental: posibilidad de exclusión de terrenos del proceso urbanizador mediante su clasificación como suelo no urbanizable. Inexistencia de vulneración de la autonomía local. Control de la discrecional del planificador territorial y ambiental: motivación suficiente, control de los hechos determinantes de la decisión y principio de igualdad.–I) Plazo de prescripción de la obligación de repoblar terrenos (15 años).*–Lista de autoridades.–*Lista de autoridades*

* * *

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Urbanismo y Ordenación del Territorio en Tiempos de Crisis (P11-SEJ-7758) de la junta de Andalucía.

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2013 se ha producido una vez más una moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de ordenamiento ambiental maduro y reflejo de este ciclo de crisis (son ya casi seis años desde la quiebra de *Lehman Brothers Holding Inc.* en septiembre de 2008) en los que el Derecho ambiental autonómico se contrae de forma congruente con la situación económica. Obviamente, los cambios en este ejercicio de la Presidencia de la Junta y la propia restructuración de la Consejería contribuyen a una mayor ralentización en la actividad normativa y de ejecución.

Las novedades legislativas vienen dadas de un lado, por la aprobación de la Ley 2/2013, de 25 febrero, por la que se crea el Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía. Se sigue así la estela de Cataluña (2003), Valencia y Baleares (2008). La norma crea el Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía, como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia *pero respondiendo al modelo de adscripción voluntaria.*

En el ámbito organizativo destaca un nuevo vaivén por el cual la extinta Consejería de medio ambiente se integra con urbanismo y ordenación del territorio, competencias en materia de medio ambiente y de agua que hasta ahora venía ejerciendo la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. La restructuración trae causa del Decreto del Presidente núm. 4/2013, de 9 de septiembre, de Vicepresidencia y reestructuración de Consejerías[2]. La estructura orgánica de la suprimida Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente estaba establecida en el Decreto 151/2012, de 5 de junio (LAN 2012, 218). Sentimos la pérdida de una Administración ambiental diferenciada –que confirma esta nueva restructuración–, que es una marcha atrás en el Estado Ambiental de Derecho. Destaca también en el ámbito de la ejecución la puesta en marcha de *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía* con el triple objetivo de: 1) Preservar de la urbanización las zonas con valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales de los espacios litorales. 2) Evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y el sistema costero y favorecer la biodiversidad a través de la continuidad del los espacios del interior con los del litoral y; 3 Armonizar la regulación del suelo no urbanizable en el ámbito del Plan.

II. LEGISLACIÓN

En este ámbito, como hemos ya destacado, se ha promulgado la Ley 2/2013, de 25 febrero, por la que se Crea el Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía[3]. La segunda norma que pasamos exponer

2. BO. Junta de Andalucía 10 septiembre 2013, núm. 177, p. 6. ; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 179, p. 9.
3. BO. Junta de Andalucía 4 marzo 2013, núm. 43, p. 14. B.O.E. núm. 69, de 21 marzo 2013, p.22439.

es el Decreto-ley núm. 1/2013, de 29 de enero, por la que Modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20-3-2012 (LAN 2012, 162), que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico[4]. Esta norma por un lado modifica el Decreto 43/2008, de 12 de febrero (LAN 2008, 103), regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía que estableció para los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico un plazo de resolución de seis meses y el sentido positivo del silencio administrativo. La aludida modificación se realiza añadiendo una Disposición adicional segunda, a la Ley 13/2011, de 23 de diciembre (LAN 2011, 576) , del Turismo de Andalucía. La norma se complementa el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 12 de marzo de 2013, por el que delega en el Consejero de Turismo y Comercio el ejercicio de las competencias relativas a la revisión de oficio de actos presuntos producidos como consecuencia de la aplicación del silencio administrativo positivo, en los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico, que pudieran ser contrarios al ordenamiento jurídico (LAN 2013, 79)[5], que obviamente pretende agilizar el proceso para remediar los posibles desaguisados producidos por el silencio positivo.

Se declara así que en este tipo de procedimientos concurren razones imperiosas de interés general, como son la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que justifican la modificación, con carácter urgente, del sentido del silencio administrativo, evitando que se adquieran por parte de los promotores derechos sobre materias de especial interés general, careciendo de los requisitos legales para ello. Tanta invocación de interés general se nos antoja, cuando menos, exagerada. Así lo afirmamos en su día, y así lo afirmamos ahora. Qué buena motivación es el interés general para no motivar. Qué contradicción más palpable la doble declaración de interés general legal en este supuesto.

El otro objeto del Decreto-Ley es la modificación por su Disposición adicional tercera del art. 35.2 e) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística regulando para supuestos en los que, sin que se vean afectadas competencias autonómicas, concurren razones de interés público, la suspensión de cualquier instrumento de planeamiento en tanto se aprueba la correspondiente innovación con la posible intervención del Consejo de Gobierno por razones de interés público, con el fin de suspender cualquier instrumento de planeamiento, *siempre previa petición motivada del municipio o municipios afectado*s. Este último detalle salva la constitucionalidad del supuesto. Como se recoge en la exposición de motivos de este Decreto-ley, la introducción de esta medida está pensada para solucionar los problemas con los que se encuentran diversos municipios andaluces ante la proliferación de actuaciones urbanísticas no previstas en el planeamiento urbanístico municipal.

4. BO. Junta de Andalucía, núm. 25, 5 febrero 2013 p. 14.
5. BO. Junta de Andalucía 14 marzo 2013, núm. 51, pág. 41.

III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

1. Organización

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto núm. 142/2013, de 1 de octubre[6], por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. La estructura queda establecida en los siguientes términos

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Viceconsejería.

Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático.

Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua.

Secretaría General Técnica.

Dirección General de Gestión del Medio Natural.

Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana.

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental.

Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico.

Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua.

La Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía queda adscrita a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre (LAN 2007, 480), de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo se adscriben a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio los órganos colegiados adscritos a la consejería con competencia en materia de medio ambiente, agua y ordenación del territorio o dependientes de ella: a) El Consejo Andaluz de Medio Ambiente; b) El Consejo Andaluz de Biodiversidad; y, c) El Consejo Andaluz del Agua.

La otra novedad en este ámbito es la modificación por el Decreto núm. 163/2013, de 8 de octubre[7], del Decreto 342/2012, de 31-7-2012 (LAN 2012\263), por el que se el regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía. Mediante esta norma a la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente se le adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y, de otro lado, de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. También mediante, en una escala ya de más de detalle, la Resolución de 15 de

6. BO. Junta de Andalucía 2 octubre 2013, núm. 193, p. 33; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 209, p. 25.
7. BO. Junta de Andalucía núm. 199, de 9 octubre 2013, p. 10.

octubre de 2013, ha procedido a la creación del Registro General de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio[8].

2. Ejecución

Las lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

– Acuerdo de 29 de enero de 2013, por el que se formula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. (LAN 2013\45[9]). La Orden de 24 de julio de 2013, por la que se somete a información pública el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y su Informe de Sostenibilidad Ambiental, publicada en el Boletín Oficial de Andalucía, núm. 147 de 29 de Julio de 2013, determinó la apertura de dicho trámite desde su publicación en BOJA hasta el 31 de Octubre de 2013.

El origen del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía se encuentra en el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre (LAN 2012, 353), de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía que en su artículo primero modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el objeto de crear la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que tiene como objetivo salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esa zona, de forma que se garantice la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de los pueblos y ciudades costeras, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. El declarado objetivo es triple: 1) Preservar de la urbanización las zonas con valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales de los espacios litorales. 2) Evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y el sistema costero y favorecer la biodiversidad a través de la continuidad del los espacios del interior con los del litoral y; 3) Armonizar la regulación del suelo no urbanizable en el ámbito del Plan. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía es vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico con los efectos establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero.

Es fácil pronosticar una alta conflictividad dado el giro en 180º respecto de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en algunos casos aprobados en 2011 y publicados en 2012. El ejercicio de *ius variandi* debe estar

8. BO. Junta de Andalucía, núm. 214, 30 octubre 2013, p. 33.
9. BO. Junta de Andalucía 14 febrero 2013, núm. 32, p. 70.

suficientemente justificado, y apoyado en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio del *ius variandi*, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce. La posibilidad de cambio en la planificación territorial, ha de venir avalada, como cualquier actuación administrativa, por la correspondiente motivación y justificación con diferente exigencia e intensidad de motivación, en función del nivel o profundidad del cambio que se efectúa (por todas, STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 30 de julio de 2008, rec. 5246/2004, Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, Nº de Recurso: 5246/2004, LA LEY 132431/2008, F. de Dcho núm. 4º).

– Resolución de 30 de diciembre de 2013, por la que se que Aprueba el Plan de Inspección y Control Medioambiental para el año 2014 (LAN 2014\33)[10].

– Resolución de 25 de enero 2013, por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2013 (LAN 2013\46)[11].

– el Decreto núm. 38/2013, de 19 de marzo, por el que se que aprueba la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020 (LAN 2013\90)[12]. Este Plan aunque no es planificación ambiental en sentido estricto incorpora objetivos ambientales como "Definir estrategias y políticas para implementar un modelo de desarrollo turístico Sostenible, viable, equitativo y competitivo, que haga un uso óptimo de los recursos disponibles, respetuoso con los valores locales y los espacios donde se desarrolla el turismo y que garantice la cohesión territorial e Impulsar la creación y difusión de productos que divulguen y pongan en valor los recursos naturales, culturales, territoriales y paisajísticos de los distintos territorios de nuestra Comunidad. Lo mismo cabe decir del Acuerdo de 25 de junio 2013, que aprueba la formulación del Plan Director de Puertos de Andalucía 2014-2020[13], que señala entre sus objetivos "establecer los criterios para hacer sostenible en términos ambientales y económicos la actividad en las infraestructuras portuarias en Andalucía"; o del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de febrero de 2013 por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Energética de Andalucía para el período 2014-2020 (LAN 2013\60)[14] y del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de febrero de 2013, por el que se formula la revisión del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (LAN 2013\97)[15].

Orden de 11 de abril de 2013, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016[16].

10. BO. Junta de Andalucía núm. 18, de 28 enero 2014, p. 36.
11. BO. Junta de Andalucía núm. 32, de 14 febrero 2013, p. 76
12. BO. Junta de Andalucía núm. 59, de 26 marzo 2013, p. 47.
13. BO. Junta de Andalucía 28 junio 2013, núm. 125, p. 11.
14. BO. Junta de Andalucía 1 marzo 2013, núm. 42, p. 12.
15. BO. Junta de Andalucía 5 abril 2013, núm. 65, p. 44.
16. BOJA 18 Abril 2013.

B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales

– Orden de 8 de febrero de 2013, por la que se aprueban los modelos normalizados de solicitud de autorización y comunicación previa para la realización de determinadas actuaciones en las reservas naturales y parajes naturales de la Comunidad Autónoma de Andalucía[17].

– Decreto 70/2013, de 2 de julio, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Laguna de Fuente de Piedra (ES0000033) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de Fuente de Piedra[18].

– Acuerdo de 29 de octubre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana[19].

C) Subvenciones y ayudas ambientales

– Resolución de 20 de junio de 2013, por la que se convoca para el año 2013, las ayudas previstas en la Orden que se cita (LAN 2008\198), para la implantación y adaptación del servicio de asesoramiento técnico específico en producción ecológica, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, y acogidas al régimen de *minimis* y modifica los Anexos II y III, y sus documentos complementarios[20].

D) Instrumentos de mercado

– Orden de 12 de junio de 2013, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de Andalucía para las industrias de obtención de aceite de oliva virgen extra[21].

– Resolución de 20 de junio de 2013, por la que se convoca para el año 2013, las ayudas previstas en la Orden que se cita (LAN 2008\198), para la implantación y adaptación del servicio de asesoramiento técnico específico en producción ecológica, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, y acogidas al régimen de *minimis* y modifica los Anexos II y III, y sus documentos complementarios[22].

17. BO. Junta de Andalucía 11 marzo 2013, núm. 48, p. 322.
18. BOJA 24 Julio 2013.
19. BOJA de 11 Diciembre 2013
20. BO. Junta de Andalucía 1 julio 2013, núm. 126, p. 41. ; rect. BO. Junta de Andalucía , núm. 137, p. 9.
21. BO. Junta de Andalucía 18 junio 2013, núm. 117, p. 17.
22. BO. Junta de Andalucía 1 julio 2013, núm. 126, p. 41. ; rect. BO. Junta de Andalucía , núm. 137, p. 9.

IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

A) Derecho de retracto en espacios protegidos. Indemnizabilidad de limitaciones establecidas por un PORN en espacios protegidos

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 2849/2013 de 7 octubre RJCA\2013\960, ha declarado conforme a Derecho la adquisición de fincas mediante derecho de retracto, justificada en la protección de los valores medioambientales, negando la infracción de los principios de buena fe, confianza legítima e interdicción de la arbitrariedad. La sentencia declara que los derechos de tanteo y retracto son facultades inherentes a la declaración de un espacio como protegido que la administración medioambiental puede ejercer con independencia del PORN que lo regule y de la calificación urbanística del suelo existente dentro del mismo. Literalmente el F.d Dcho 3º y 6º afirman respectivamente:

> "en modo alguno puede inferirse –como pretende el actor–, que el derecho de retracto sea un mecanismo de protección cuya aplicatoriedad esté subordinada al hecho de que un PORN concreto lo haya previsto. Por el contrario, la literalidad tanto del precepto estatal como del autonómico ponen de manifiesto que los derechos de tanteo y retracto son facultades inherentes a la declaración de un espacio como protegido que la administración medioambiental puede ejercer con independencia del PORN que lo regule y de la calificación urbanística del suelo existente dentro del mismo".

> "Del tenor literal de la norma lo único que cabe concluir es que las actuaciones o actividades no contempladas en e lPRUG del parque –cuando se refieran a suelo no urbanizable– requerirán la autorización de la Agencia de Medio Ambiente. Ahora bien, de ello no se infiere en modo alguno que el ejercicio del derecho de retracto –regulado en el Capitulo V "Limitaciones de derechos"– no pueda extenderse al suelo urbanizable pues el artículo 24 habla de "...terrenos situados en el interior de los espacios declarados protegidos" sin hacer por tanto distinción alguna según el régimen o calificación urbanística de los mismos".

Por su parte la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 30 Ene. 2013, rec. 769/2006, LA LEY 58317/2013, considera fuera del plazo de caducidad un retracto sin que pueda entenderse que el acto inmediatamente anterior, por el que se solicita informe sobre el ejercicio del retracto, sea ya un acto determinante en el ejercicio del mismo, pues dicha resolución es la que supone el real ejercicio del derecho de retracto; por tanto, las actuaciones previas deben considerarse meros actos de trámite en el procedimiento.

Aborda la cuestión de las limitaciones la STSJ de de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 7 de Octubre de 2013, rec. 2159/2007,LA LEY 193230/2013 que analiza el impacto de la nueva regulación

contenida en el Decreto 98/2005, nuevo PORN y PRUyG del Parque natural de la Sierra de Castril, y si ésta ha limitado, restringido o anulado facultades o aprovechamientos que la recurrente tuviera sobre la finca. EL TSJ afirma que para reconocer derecho a indemnización alguno ha de constatarse la existencia de un daño real y efectivo, determinado en que con la regulación del Decreto de 1994 las fincas afectadas tuvieran un efectivo uso ganadero, y que esta actividad hubiera sido mermada, limitada o anulada con la nueva regulación contenida en el Decreto de 2005. Cree el TSJ que "no se constata que en las fincas existiera con carácter previo al nuevo PORN uso ganadero alguno, y es más, la Sala llega a la convicción de que en las fincas de la actora no se desarrollaba actividad ganadera alguna, ya que el propio perito de parte, D. Desiderio considera en el folio 7 de su informe de fecha 7-4-2006, aportado en las actuaciones, unos parámetros referenciales para calcular las producciones netas que se pueden obtener por el uso ganadero (efectuando el cómputo según un estudio sobre las producciones brutas y gastos de explotación de varias ganaderías de ovino de la zona), sin reseña alguna a la propia producción ganadera de las fincas de la actora. Y precisamente, con esta falta de actividad ganadera no puede pretenderse una indemnización, pues la misma resarciría meras expectativas y no el daño efectivo ocasionado en una actividad". Se sigue así la jurisprudencia previa de la que hemos dado cuenta como la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 2021/2012 de 25 de junio, JUR 2012, 327228, que ha reconocido a los propietarios el derecho a que la Administración inicie el procedimiento administrativo expropiatorio correspondiente para determinar si la nueva zonificación con el PORN de 2008 (en un recurso contencioso administrativo contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero (LAN 2008, 158), de la Consejería de medio Ambiente de la Junta de Andalucía por el que se aprobó el PORN y el PRUyG del Parque natural de Cabo de Gata-Níjar), ha supuesto limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido y consolidado, y de ser así, abonar la adecuada indemnización. El Tribunal considera que de la comparativa entre la zona en que se incluyen las fincas de los recurrentes en el PORN de 1994 y en el PORN de 2008, se destaca que en relación a muchas de ellas, existe un incremento del nivel de protección medio ambiental que necesariamente conlleva una limitación de usos y actividades imposibilitando la actividad agrícola intensiva con plásticos lo que determina que, si *de facto* se acredita la existencia de previos usos consolidados, y no de meras expectativas de usos, la modificación de la zona puede suponer una limitación indemnizable, respecto de la cual la Administración debe pronunciarse en el procedimiento oportuno (f. de Dcho 8º).

B) Personal al servicio de la Administración Ambiental: carácter laboral y no administrativo

Son numerosas las sentencias del TSJ de Andalucía que este año han negado que una relación laboral pueda articularse en fraude de Ley como contrato administrativo de servicios (antes consultoría y asistencia) por concurrencia de las notas de ajenidad

dependencia y retribución (así, STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 716/2013 de 27 de febrero), JUR\2013\150682; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 319/2013 de 30 enero, AS\2013\746;la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 476/2013 de 13 febrero, AS 2013, 903 –en este caso, respecto de licenciada en Derecho que presta servicios para la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el análisis de la política medioambiental comunitaria en el marco de las políticas de desarrollo regional de la Unión Europea, en sus locales, con sometimiento al círculo organizativo, rector y disciplinario de la misma, percibiendo una retribución periódica y con fijación del horario y jornada por aquélla–). Por el contrario, la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 345/2013 de 31 enero JUR\2013\97831 ha avalado la validez del contrato celebrado entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y licenciada en derecho por el que presta servicios de asesora jurídica en temas no habituales. Resulta obvio que el TSJ de Andalucía comienza a enfrentarse a las demandas del personal despedido como consecuencia de los recortes impuestos por la situación de crisis.

C) Declaraciones responsables. Consecuencias jurídicas de la existencia de defectos en la presentación. Imposibilidad de producción de silencio

Analiza esta cuestión la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 1141/2013 de 10 de octubre JUR\2014\49068. En este supuesto se impugna la Resolución que decide no tener por presentada la declaración responsable formulada en fecha 30 de julio de 2010 por el representante legal de la actora para la inscripción en el Registro de Turismo de apartamentos turísticos por parte de la Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en Córdoba del establecimiento denominado "Posada La Niña Margarita", sito en la Aldea de los Villares s/n de la localidad de Priego de Córdoba. La cuestión se centra en la obligación de consignar en la declaración responsable el grupo y categoría en el que pretende clasificar el establecimiento, y en las consecuencias procedimentales que su omisión comporta. La STSJ afirma que resulta que el dato relativo a la clasificación del establecimiento era de obligada cumplimentación por el interesado, al punto que así aparecía consignado en el modelo normalizado de declaración responsable, siendo un dato de carácter esencial, a lo que ha de oponerse lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 35/2008 (insistimos, siempre en la redacción dada por Decreto 80/2010), que en su apartado quinto establece que se considera de carácter esencial, entre otros, aquélla omisión en cualquier dato, manifestación o documento incorporado a la declaración responsable que afecte a la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico en cuanto al tipo, grupo o categoría.

La sentencia considera –dado que no fueron atendidos requerimientos de subsanación de la declaración responsables– que no puede entenderse producido, ni siquiera

iniciado, el transcurso del plazo para que se considere acaecido el silencio administrativo, desde el momento en que la declaración responsable no estaba revestida de las formalidades exigidas para el reconocimiento del derecho, pues no estaba debidamente cumplimentada al omitir datos esenciales que debían estar incorporados a la misma respecto al grupo y categoría en el que pretende clasificar el establecimiento a efectos de su inscripción.

D) Contaminación acústica: supermercado: incumplimiento de las condiciones sobre aislamiento a ruido y nivel sonoro: suspensión de la actividad procedente en supuestos de inexistencia de subsanación de deficiencias. Determinación de la superación de los niveles sonoros por sonómetros y actos propios

Se pronuncia en este sentido la de STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num.2028/2013 de 17 mayo, JUR\2013\296581. El acto administrativo recurrido y desestimado por la sentencia apelada se adopta en aplicación del Decreto 326/2003, de 25 de noviembre) de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía, cuyo artículo 29 apartado 3, y Anexo III.2, Apartado 2 .1,regulan las condiciones sobre aislamiento a ruido y nivel sonoro. El incumplimiento de la normativa vigente determinó la necesidad de que se subsanaran una serie de deficiencias con suspensión de la actividad de no hacerlo. Un Ingeniero Técnico Industrial emite un informe con fecha 25-10-2006 que concluye que el valor obtenido en mediciones efectuadas en dicho local supera el nivel acústico de evaluación permitido en 13,37 dBA. Frente a la alegación de la apelante de la falta de acreditación de la idoneidad del aparato utilizado en la medición y la pericia y titulación del técnico que intervino, así como la omisión de la verificación del sonómetro al inicio y al final de cada medición, el TSJ le da validez por un doble motivo: 1) el informe, que concluye que el valor obtenido sobrepasa en mucho el nivel acústico permitido, recogiéndose la marca, modelo y número de serie del sonómetro utilizado y debidamente calibrado, emitido por funcionario público en el ejercicio de sus funciones, cuya presunción de certeza no ha quedado desvirtuado; 2) la propia entidad manifestó su intención de proceder con celeridad a la adopción de las medidas correctoras para adecuar su local a la normativa sobre contaminación acústica, admitiendo unas deficiencias que después cuestiona al dudar de un informe técnico.

E) Inexistencia de responsabilidad patrimonial por vertedero. Daños sufridos en finca por falta de control de vertedero: culpa *in vigilando* o *in controlando* de la Consejería de Medio Ambiente

Descarta la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 704/2013 de 27 de febrero, JUR\2013\233914, LA LEY 96377/2013, f. de Dcho 5º, la existencia de responsabilidad patrimonial de la Junta –previamente el TSJ había condenado al ayuntamiento al pago de 30.000 euros–. El

argumento es la reacción de la Consejería de medio ambiente que tras denuncia de los mismos, realizó las actuaciones pertinentes, cuáles eran la incoación, tramitación y resolución de expediente sancionador por la existencia del vertedero. Y además, la Consejería apoyó las labores de sellado del vertedero incluso firmando un convenio de colaboración, suscrito el 5-11-2007, con el ente local, para la realización de las mismas. Ciertamente es posible afirmar la responsabilidad de la Administración cuando media la omisión de deberes de policía. Así, la omisión de la Administración de sus deberes de policía son también para el TS causa bastante para afirmar la responsabilidad. Por ejemplo, cuando el aterramiento de un cauce produce el desbordamiento de un río (STS 24 de enero de 1992, Ar. 661, Ponente RUIZ SÁNCHEZ, Fundamento de Derecho Segundo y Tercero). Así lo demuestra la STS de 17 de marzo de 1993, Ar. 2037, Sala 3ª, Sección 3ª, Ponente YAGÜE GIL, en la cual se afirma la responsabilidad de la Administración respecto de los daños causados por una avenida extraordinaria en un cauce en la que sucesivas obras ejecutadas por terceros alteran la vaguada o torrente de Son Armadams, transformando progresivamente una vaguada en galería. Para el TS, el título que permite la afirmación de la responsabilidad no es la infracción de un deber general de policía *sino la infracción "de elementales normas de cuidado y diligencia, pues conociendo el lamentable estado de un cauce específico, no adoptó las medidas necesarias para evitar los daños"* (f. de Dcho. núm. 5º, 6º y 7º, la cita la extraemos del 6º). Idéntico planteamiento está en la STS de 7 de octubre de 1997, Ar. 7393, Sala 3ª, Sección 6ª, Ponente XIOL RIUS, f. de derecho quinto, donde se afirma la responsabilidad del Estado por el desbordamiento de la rivera Alcazaba o Alcazabilla por la omisión de los deberes administrativos de prevención. La responsabilidad de la Administración es admitida cuando existe pasividad ante las denuncias o cuando no se adoptan las medidas adecuadas (véase GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid 1996, pp. 266-270, citando abundante jurisprudencia al efecto). Existen específicos precedentes de afirmación de responsabilidad patrimonial por omisión de ejercicio de potestades de policía en materia demedio ambiente. Así se ha pronunciado la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 6 junio 2005, JUR 2006\266595, Ponente Gutiérrez del Manzano, f. de Dcho núms. 8º a 11º , en relación con los daños como consecuencia de contaminación acústica sufrida por el perjudicado durante celebración de motorada en localidad cercana al circuito donde se celebra campeonato de España de motociclismo, afirmándose la negligencia del municipio al no regular convenientemente el evento.

F) Necesidad de Plan Especial para proyecto de fábrica de cemento

Aborda esta problemática la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 3161/2013 de 11 noviembre, JUR\2014\34843, F. de Dcho 3º. La actora Asociación Protectora Medioambiente Granadino y de sus Comarcas insiste en que el Proyecto de actuación discutido exigía un Plan Especial de acuerdo con el artículo 42.4 de la Ley de Ordenación Urbanística

de Andalucía, al superar las 50 Ha, manifestación que contradice el taxativo pronunciamiento tanto del acto administrativo impugnado como de la autorización limitada de la Junta de Andalucía que tienen por objeto un proyecto de 49,9 hectáreas. El TSJ considera que las redes eléctricas y de suministro de gas son ordinariamente de ámbito superior al municipal, pues el servicio no es local; *sin embargo, esto no significa que la conexión del proyecto de actuación a ambos tenga efectos supramunicipales mientras no exija un servicio o abastecimiento específico de esa naturaleza.*

G) Licencias ambientales: no cabe diferir a un momento posterior todos los controles ambientales. Impugnación de Calificación ambiental: Legitimación de la Comunidad de propietarios. Los defectos en la tramitación del expediente no pueden favorecer a la Administración que los provoca. La justificación contenida en los actos recurridos no encuentra amparo en la norma

La STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 29 de julio de 2013, rec. 721/2009, LA LEY 139284/2013 ha anulado la concesión de una licencia de apertura de bar con música porque "la resolución desnaturaliza la licencia pues sin control previo a la misma, la concede, aunque sea subordinada a un elevado número de condiciones o requisitos que han de cumplirse con posterioridad.", al diferir a momento posterior la casi totalidad de los requisitos medioambientales, desnaturaliza la cuestión sustantiva, por lo que no cumple su función.

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num.3055/2013 de 28 octubre, JUR\2013\376415 ha considerado resulta excesivamente formalista considerar que dicho acuerdo dirigido "interponer los recursos procedentes en Derecho para evitar que la resolución administrativa de licencia de apertura para la instalación de un pub en los bajos de la comunidad dictada por el Ayuntamiento de Linares adquiriera firmeza", no ampara la interposición del recurso procedente frente al acuerdo de calificación ambiental integrado en el expediente de concesión de licencia de apertura, acto que es el notificado a la comunidad y respecto del cual se concede pie de recurso. El TSJ igualmente considera que no es conforme a derecho el pie de recurso conferido, ni es dable que no se notifique el decreto de concesión de licencia de apertura y de obra, actos que sí son susceptibles de ser revisados ante la jurisdicción contencioso administrativa, para posteriormente aducir en el recurso contencioso administrativo que el pronunciamiento ha de limitarse al acto señalado en el escrito de interposición. En el caso, además, la licencia de apertura y de obra fueron aprobadas por decreto de la misma fecha, 17 de septiembre de 2008, que el de calificación ambiental. El TSJ afirma con rotundidad: "Los defectos en la tramitación del expediente no pueden favorecer a la administración que los provoca".

La norma 53.5.3 de las NN.UU del PGOU establecía "los locales de la clase C con equipos de reproducción musical (pubs, discotecas, tablaos, salas de fiesta y similares) tanto cubiertos como al aire libre guardarán entre sí una distancia de 75 metros, medi-

dos desde el recinto y en todas las direcciones. Dicha distancia podrá disminuirse hasta un máximo del 15 % cuando concurran en el local circunstancias objetivas que lo justifiquen y cuenten con informe favorable del técnico municipal". El Ayuntamiento justificó su decisión favorable en que se trataba del traslado de otro local que por causa de demolición del edificio en que se encontraba ha de variar su ubicación, y que el espíritu de la norma era que no proliferen en exceso locales de esta naturaleza en zonas excesivamente saturadas, no teniendo esta condición el lugar en que se pretende ubicar el pub. El TSJ considera que la justificación contenida en los actos recurridos no encuentra amparo en la norma, que no prevé modificaciones ni excepciones a la misma en el caso de traslados de lugar, ni puede ser amparada la interpretación finalista del texto que invoca la administración .

H) Carácter normativo de la Planificación territorial y ambiental: posibilidad de exclusión de terrenos del proceso urbanizador mediante su clasificación como suelo no urbanizable. Inexistencia de vulneración de la autonomía local. Control de la discrecional del planificador territorial y ambiental: motivación suficiente, control de los hechos determinantes de la decisión y principio de igualdad

En sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 137/2013 de 21 enero JUR\2013\230231 afirmando:

> "Es evidente, pues, que aquellas determinaciones, dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afectan de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que, por lo tanto, pueden y deben ser abordadas por los instrumentos que el ordenamiento contempla como propios de estas materias, los cuales, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística.
>
> Es por ello que, dentro de las competencias planificadoras de la Junta de Andalucía, deban incluirse determinadas clases de suelo como no urbanizables sin que, como se ha dicho, esa atribución entre en conflicto con las competencias que les corresponden a los Ayuntamiento a través de los Planes de Ordenación Urbanos, al estar estos supeditados a los primeros, según se establece en el art. de la Ley 1/94. Y sin que, por otra parte, se encuentre confrontación con lo dispuesto en ésta y en el art. 9 de la Ley 6/98 , sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, al incluirse en este último precepto el suelo no urbanizable el especialmente protegido por estar sometidos a algún régimen especial de protección de acuerdo con los planes de ordenación territorial, el que le brinda la norma impugnada al desarrollar la Ley 1/94. (f. de Dcho 3º).

Para el TSJ la referida memoria, viene a demostrar que la decisión administrativa no está inmotivada, lo que hace que no sea arbitraria

> "En concreto, se resalta que son esas zonas aquellas que, sin tener valores medioambientales excepcionales, reúnen características naturales o paisajísticas, actuales o potenciales, de interés en el contexto del ámbito urbano-turístico que merecen ser tratadas de modo que queden preservadas de los proceso clásicos de urbanización. En la

misma categoría se incluyen un conjunto de espacios forestales con unas condiciones ecológicas o ambiéntales degradadas por la presión antrópica pero que desempeñan funciones de interés ambiental, territorial o paisajística o cultural. Terrenos, en general, de secano pero con vocación y aptitud forestal, con recursos bióticos. Se adoptan, pues, una serie de medidas que vendrían a salvaguardar el interés territorial de la zona en cuestión tanto por su interés paisajístico como por el riesgo de erosión como consecuencia de las fuertes pendientes existentes, la progresiva desforestación y las escorrentías". (f de Dcho 4º).

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num.1718/2013 de 24 junio JUR\2013\378861 reitera esta doctrina en sus f. de Dcho 3º y 4º. También la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 17 de junio de 2013, rec. 564/2009,LA LEY 136217/2013.. Creemos importante la invocación de los principios de desarrollo sostenible y protección del paisaje: El TSJ reclama que "Hay que tener en cuenta que el art. 3 de la Ley 7/02, de Ordenación Urbanística de Andalucía comprende, entre los fines específicos de la actividad urbanística, la consecución de un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales y ambientales con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía, teniendo como objeto, entre otros, la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad ecológica y asegurar la protección y mejora del paisaje".

La técnica del control de los hechos determinantes de la decisión se predica para los planes de ordenación territorial y PORN que pueden clasificar suelos, establecer directrices vinculantes o realizar zonificaciones de usos. Asi aplica esta técnica del control de los hechos determinantes en planificación territorial la STSJ de Andalucía, Granada, núm. 498/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 de abril, JUR 2002 JUR 2008\377938, Ponente PUYA JIMÉNEZ, f. de Dcho 7º (supresión de invernaderos y regadíos) declarando nulos los artículos 110-D apartado b) y 113-D apartados 1 y 5 del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la Provincial de Almería, aprobado por Decreto 222/2002, de 10 de julio, en el particular afectante a la finca de los recurrentes, sita en los Llanos del Águila de El Ejido (Almería); al no acreditar la capacidad del terreno de ser hábitats de la especie vulnerable a proteger, sin tal presupuesto, no hay posibilidad de establecer una calificación o protección ambiental, *debiendo por tanto comprobarse su existencia, acreditándola en el expediente para no incurrir en defecto de desmotivación o arbitrariedad*, para lo que no basta la existencia histórica de artales en la zona, sin precisar el tamaño de la población, y su área de distribución natural, ni tampoco una fotografía aérea de noviembre de 2000 que permite al técnico aseverar que las manchas que se ven son artales, al igual que unos matorrales que se ven cortados y amontonados al lado de las ramblas, concluyendo que la presencia de artales no está constatada al no haber seguido los pasos analíticos previstos en el artículo 7 del Decreto 104/94 (LAN 1994, 269) que son: 1) Precisar el tamaño de la población y su área de dis-

tribución natural; 2) Determinar sus hábitats característicos, descritos detalladamente; 3) Establecer los factores que inciden negativamente sobre ella y sobre sus hábitats; 4) Definir las medidas específicas que requerirá su conservación.

En idéntico sentido, la STSJ de Andalucía, Málaga, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 10 de septiembre de 2003, Ponente GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, JUR 2003\242669, estimando o legitima la formación de una de isla de suelo no urbanizable rodeada de suelo urbanizable no programado, *sin que exista un motivo de protección especial para aquél*. Algo que iría contra la lógica y la racionalidad del diseño del nuevo Plan pudiéndose considerar, incluso, arbitraria dicha configuración de la calificación de los terrenos" (F.Jº núm. 4º). Ciertamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que el planificador no está vinculado a las determinaciones de planeamientos precedentes (SSTS de 27 de noviembre de 1990, Ar. 9295 y 5 de diciembre de 1990, Ar. 9729). Se pueden, en consecuencia, desclasificar suelos para hacerlos no urbanizables *pero debe hacerse motivando la existencia de valores ambientales a preservar de modo detallado en el expediente* (STSJ de Justicia Cataluña núm. 606/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), de 8 de julio, JUR 2009\148346, Ponente QUIROGA VÁZQUEZ, f. de dcho 7º). –STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 426/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de julio, JUR 2005\229174, Ponente REVILLA REVILLA, f. de Dcho 8º–. Por eso, es controlable, por ejemplo, la clasificación de suelo como no urbanizable cuando no responde a la realidad y se infringen el principio de igualdad o el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como ilustran de modo ejemplar las SSTS de 8 de octubre de 1990 y de 11 de marzo de 1997. La STS de 8 de octubre de 1990, Ar. 7842, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), Ponente DELGADO BARRIO anula una clasificación discordante con la realidad de los hechos y con la realidad invocada por el propio planificador que va determinar la anulación por imperativo del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La última sentencia de la que damos cuenta es la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 18 de noviembre 2013, rec. 1316/2008, Ponente RODERO FRÍAS, LA LEY 226894/2013, f. de cho 4º que resuelve la impugnación que hace la parte recurrente del Decreto 37/08, de 5 de febrero (LA LEY 2969/2008), por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en cuanto a la zonificación de las fincas de su propiedad. El TSJ anula al considerar que no se aprecia justificación alguna para la diferente clasificación de las parcelas, como tampoco se encuentra en el expediente administrativo ni se ofrece cumplida razón para ello en la contestación a la demanda, que se limita a referirse a las características forestales que puede tener el terreno, pero sin justificar debidamente la diferencia en la zonificación, cuando ha quedado probado que las características de la totalidad de las fincas es idéntica en su configuración natural y uso –la totalidad de las fincas reseñadas, sin distinción

entre parcelas catastrales, se encuentran cultivadas desde hace años formando una única explotación de cultivo de cereal, y lo están actualmente–. Por tanto, se anula el Decreto al no responder la clasificación de las parcelas en cuestión a los criterios a que ha de ajustarse la discrecionalidad administrativa.

I) Plazo de prescripción de la obligación de repoblar terrenos (15 años)

La STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 17 de junio de 2013, rec. 564/2009, Ponente Rodríguez Rosales, LA LEY 136217/2013, declara que no son aplicables los plazos de prescripción de las infracciones ni de las sanciones, sino el límite temporal para la ejecución de un acto administrativo: quince años a contar desde su dictado de acuerdo con los artículos 57 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LA LEY 3279/1992) y el Procedimiento Administrativo Común y 1964 del Código Civil .Esos artículos son los que regulan la materia discutida porque el acto que nos ocupa establece una obligación de hacer, que no podrá exigirse indefinidamente y carece de plazo específico para su cumplimiento (sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1987).

LISTA DE AUTORIDADES

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.caf07a2b81e3d0e08ff4f42080525ea0/?vgnextoid=4c0a65300f8e0410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=13427defe7738310VgnVCM2000000624e50aRCRD

Lista de autoridades

Consejera

Dña. María Jesús Serrano Jiménez

Viceconsejero

D. Ricardo Domínguez García-Baquero

Secretaria General Técnica

Dña. Asunción Alicia Lora López

SECRETARÍA GENERAL DE GESTIÓN INTEGRAL DEL MEDIO AMBIENTE Y AGUA Dña. Carmen Lloret Miserachs

Dirección General de Gestión del Medio Natural D. Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana Dña. Esperanza Perea Acosta

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental D. Jesús Nieto González

Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico D. Juan María Serrato Portillo

Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua Dña. María Belén Gualda González

SECRETARÍA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO Dña. María Nieves Masegosa Martos

Delegado Territorial en Almería D. José Manuel Ortiz Bono

Delegado Territorial en Cádiz D. Federico Fernández Ruiz-Henestrosa

Delegado Territorial en Córdoba D. Francisco J. Zurera Aragón

Delegada Territorial en Granada Dña. María Inmaculada Oria López

Delegada Territorial en Huelva Dña. Josefa Inmaculada González Bayo

Delegado Territorial en Jaén D. Julio Millán Muñoz

Delegado Territorial en Málaga D. Javier Carnero Sierra

Delegado Territorial en Sevilla Pendiente de designación

AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA Director Gerente: D. Juan Jesús Carandell Mifsut

XX

Aragón: la lenta recuperación de la iniciativa política y de las inversiones en medio ambiente*

Olga Herráiz Serrano

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–*2.1. Espacios naturales protegidos.–2.2. Fauna silvestre.–2.3. Adaptación de procedimientos.–2.4. Política de fomento.–2.5. Política de protección de datos.–2.6. Normativa a caballo entre el medio ambiente y otras disciplinas.*–3. Organización.–*3.1. Nueva Ley del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.–3.2. Refundición de las normas legales vigentes sobre el Consejo de Protección de la Naturaleza.–3.3. Organización administrativa al servicio de la prevención y extinción de incendios.–3.4. Encomiendas de gestión del Departamento.*–4. Ejecución.–*4.1. Presupuesto.–4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales.–4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna.–4.4. Gestión de las vías pecuarias.–4.5. Identificación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos agrarios de la Comunidad Autónoma.–4.6. Varios.*–5. Jurisprudencia ambiental destacada.–*5.1. Aguas.–5.2. Minas.*–6. Problemas.–*6.1. El Tribunal Constitucional declara la conformidad con nuestra Carta Magna del impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.–6.2. Aragón recurre de inconstitucionalidad la Ley de Evaluación Ambiental aprobada por el Estado en diciembre de 2013.–6.3. El Ejecutivo autónomo emprende acciones legales para tratar de detener la explotación de una mina en el término soriano de borobia por su posible repercusión medioambiental en Aragón.*–7. Lista de responsables de la política ambiental de Aragón.–8. Apéndice legislativo de la comunidad autónoma.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Si, en nuestro balance de la política medioambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón durante 2012, hablábamos de que se había hecho una política de transición, poco más se puede decir de la relativa al ejercicio 2013. Siguen sin aprobarse las

*. El trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación DER 2012-35345, "Instrumentos territoriales de protección de la biodiversidad"

principales reformas legales que se anunciaban (modificaciones de las Leyes de Montes y de Espacios Naturales Protegidos que, no obstante, sí han tenido su entrada en las Cortes de Aragón) y las restricciones presupuestarias continúan lastrando la capacidad de iniciativa del Gobierno. Un ejecutivo (PP-PAR) en el que el socio mayoritario se ha visto espoleado, a finales de año, por la oposición parlamentaria y por su propio compañero de coalición a votar a favor de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley estatal respaldada por el Partido Popular a nivel nacional, la Ley 21/2013, de evaluación ambiental. De nuevo, la posibilidad de que se esté abriendo la puerta a un trasvase del Ebro, con las modificaciones que aquella introduce en el texto refundido de la Ley de Aguas y en la Ley del Plan Hidrológico Nacional, ha conseguido unir a todo el arco parlamentario aragonés frente a los que se denominan "planes de Madrid". Eso sí, el consenso se ha reducido a esa importantísima decisión de la que daremos cuenta en el apartado oportuno de este trabajo. El Gobierno aragonés ha deslindado perfectamente el plano del rechazo a los acuerdos y normas que pueden significar un aval a las transferencias intercuencas del de las declaraciones de dirigentes políticos nacionales o de otras Comunidades Autónomas a favor de aquellas. Se comparte la preocupación ante futuros trasvases, pero no se entra en la descalificación ni en la reprobación de quienes se muestran partidarios de ellos. Es la vía lógica de salvar la pertenencia a un mismo partido político que no puede ser ajeno a los intereses contradictorios y las presiones de los distintos territorios.

Donde no hubo consenso, sin embargo, entre las fuerzas aragonesas fue sobre la prohibición en la Comunidad Autónoma del uso de la fractura hidráulica o *fracking* como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, con motivo del debate y votación (en sesión plenaria celebrada los días 7 y 8 de febrero de 2013) de la toma en consideración, por las Cortes de Aragón, de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón (y cuyo texto puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 106, de 12 de diciembre de 2012). Sólo contó con los votos a favor de los tres grupos de la oposición, pero votaron en contra los Grupos Parlamentarios Popular y del Partido Aragonés, que arguyeron el necesario respeto de la legislación estatal de hidrocarburos, a tenor de la cual las restricciones que afecten a las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no pueden tener carácter genérico y deben motivarse, así como la conveniencia de mantener la misma posición de cautela que ha venido adoptando hasta el momento sobre el particular la Unión Europea. De hecho, meses después de celebrarse ese debate en las Cortes de Aragón, se ha conocido que el Gobierno de la Nación ha recurrido de inconstitucionalidad y suspendido la aplicación de la Ley 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, y que asimismo se han abierto negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Terminaremos esta breve reseña de la trayectoria de la política ambiental aragonesa durante 2013 constatando la inexistencia de un apartado específico relativo al medio ambiente en el Informe especial del Justicia de Aragón sobre transparencia y buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 177, de 4 de octubre de 2013). Seguramente, *a priori* debamos celebrar que aquella institución no se refiera a la política de medioambiente cuando sí lo hace a otras, tales como agricultura, urbanismo, vivienda, servicios públicos, educación, cultura y patrimonio, etc., en las que se van denunciando los problemas detectados. Las exigencias de transparencia y acceso a la información hace tiempo que cuentan, en materia medioambiental, con legislación específica que ha venido imponiendo una serie de obligaciones a los gestores públicos. Significativamente, 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 (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). No obstante, no por contar con la legislación adecuada, resulta menos interesante que se hubiera hecho análisis de su aplicación en un informe, el del Justicia de Aragón, que se quiere integral sobre el estado de la transparencia (entendida como el nivel de accesibilidad y publicidad que se ofrece a los ciudadanos en relación con las actividades públicas) y buen gobierno (se dice de la manera ética de actuar que debería observar cualquier clase de gestor público) en la Comunidad Autónoma de Aragón. Habrá que esperar segundas oportunidades en un tema, el de la preocupación por la transparencia, que, desde hace algunos años, se encuentra necesaria y oportunamente en la agenda de la clase política española.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Espacios naturales protegidos

Si, en nuestro informe correspondiente al *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, "Aragón: gestión ambiental de transición", dimos cuenta de que, por medio del Decreto 232/2012, de 23 de octubre, se introdujeron algunos cambios en los órganos de participación de los espacios naturales protegidos declarados en la Comunidad Autónoma para, básicamente, adaptar su composición a la nueva estructura orgánica de la Administración autonómica, así como incluir en todos los Patronatos un representante del Consejo de Protección de la Naturaleza y una adecuada representación de las organizaciones profesionales agrarias y de las asociaciones de empresarios con implantación en el área de influencia socioeconómica, esta tarea se ha visto completada, en 2013, por el Decreto 38/2013, de 19 de marzo, que viene a modificar aquel reglamento. Se ha tratado, sin más, de subsanar algunas omisiones en relación con los órganos de participación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, de los Parques Naturales de Posets-Maladeta y de los Valles Occidentales, así como de la Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta y del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno.

2.2. Fauna silvestre

La entrada en vigor del Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano, supone la adaptación del régimen jurídico nacional a un nuevo marco normativo de la Unión Europea en relación con la utilización de subproductos animales no aptos para consumo humano. En concreto, la aplicación del Reglamento (UE) núm. 142/2011, de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, establece nuevas normas en relación a las actuaciones de alimentación de las especies necrófagas, determinando entre otras cuestiones, las posibilidades de alimentación tanto en muladares como fuera de ellos.

El Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre, regula las posibilidades de alimentación de las especies necrófagas de una forma compatible con los requerimientos ecológicos. También establece el procedimiento de aplicación de las excepciones a la retirada y recogida de los subproductos para los casos de alimentación de especies necrófagas de interés comunitario, abriendo nuevas posibilidades que permiten la utilización de cadáveres de animales en condiciones naturales y adecuadas desde el punto de vista sanitario y ecológico.

Así, la utilización de subproductos animales para la alimentación de las especies necrófagas de interés comunitario puede, de ahora en adelante, realizarse en base a dos opciones: en muladares o comederos vallados, que podrán seguir funcionando como hasta ahora, o en las denominadas zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario, que habrán de ser designadas por las Comunidades Autónomas. Dichas zonas incluyen explotaciones ganaderas que no estén sometidas a aprovechamiento intensivo y en las que no será necesario recoger los cadáveres siempre que se destinen a la alimentación de estas especies y se cumpla una serie de estrictos requisitos técnicos y sanitarios.

Al amparo de la normativa básica estatal anteriormente vigente, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 102/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la autorización de la instalación y uso de comederos para la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados subproductos animales no destinados al consumo humano y se amplía la Red de comederos de Aragón.

El escenario planteado por el nuevo Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre, no modifica sustancialmente las condiciones que se establecen en el Decreto aragonés 102/2009 para el funcionamiento de los comederos destinados a la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados subproductos animales no destinados al consumo humano, manteniendo, por lo tanto, su vigencia. No obstante, el establecimiento por el citado Real Decreto de la posibilidad de definir zonas de protección

para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario hacía procedente que, en el ámbito autonómico, se delimitasen dichas zonas y se establecieran las condiciones y exigencias para su funcionamiento. Es lo que ha hecho el Decreto 170/2013, de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se delimitan las zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en Aragón y se regula la alimentación de dichas especies en estas zonas con subproductos animales no destinados al consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas.

En su Anexo, se enumeran los municipios aragoneses que quedan englobados en las llamadas Zonas de Protección para la Alimentación de Especies Necrófagas I (ZPAEN I) y los que se ubican en zonas que se declaran ZPAEN II. La consecuencia es que, en las primeras, podrá autorizarse el uso de cualquiera de las especies de animales domésticos sujetas a aprovechamiento ganadero en régimen extensivo, mientras que, en las segundas, solo podrá autorizarse el uso de cadáveres procedentes de ganado ovino y caprino, siempre de explotaciones en régimen extensivo.

Se regulan, asimismo, los procedimientos administrativos a seguir para autorizar a los titulares de explotaciones ganaderas extensivas dentro de las ZPAEN la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario mediante el uso de cadáveres de animales, acogiéndose a la exención de la retirada obligatoria de los mismos. Se regula también la posibilidad de delimitar, a petición expresa de los solicitantes de las autorizaciones, zonas específicas para el depósito de los cadáveres de animales dentro de las zonas de protección I y II.

Los titulares de las explotaciones ganaderas extensivas que cuenten con autorización para el uso de cadáveres de animales con destino a la alimentación de la fauna silvestre necrófaga en esas zonas de protección quedan obligados al cumplimiento de una serie de condiciones: el mantenimiento de un sistema de registro por explotación sobre los animales destinados a ese uso; la limpieza periódica de las zonas de depósito que incluya, en su caso, el enterramiento de los restos o su recogida para tratamiento como subproductos; disponer de un sistema de transporte específico para el traslado de los cadáveres a las zonas de depósito; permitir el acceso a estas zonas a los técnicos y agentes para la protección de la naturaleza para la realización de controles y seguimientos periódicos; así como la contratación del oportuno seguro agrario para la cobertura de los gastos derivados de la destrucción de animales muertos en la explotación ganadera o la suscripción de un contrato con una empresa de recogida de cadáveres de animales.

Finalmente, decir que el Decreto rebaja la categoría del reglamento que podrá suprimir, modificar o definir nuevas zonas de protección en el futuro, que se efectuará mediante Orden del Consejero.

2.3. Adaptación de procedimientos

El Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 133/2013, de 23 de julio, de simplificación y adaptación a la normativa vigente de procedimientos administrativos en mate-

ria de medio ambiente. Aunque su título es de por sí suficientemente revelador de su objeto, su art. 1.1 lo concreta en los siguientes términos:

> "a) La adaptación a lo dispuesto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados de diversos procedimientos administrativos, cuya tramitación y resolución es competencia del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y la adaptación a lo establecido en la citada ley de las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes.
>
> b) La regulación de la aplicación, en la Comunidad Autónoma de Aragón, del sistema voluntario de etiqueta ecológica de la Unión Europea, regulado por el Reglamento CE n.º 66/2010, al haber sido designado el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como órgano competente para su otorgamiento.
>
> c) El establecimiento de la reducción de plazos e integración de algunos trámites en determinados procedimientos de autorización en dominio público forestal y vías pecuarias.
>
> d) Facilitar la deducción de inversiones ambientales realizadas en el marco de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias por parte de las empresas adheridas a dicha Estrategia.
>
> e) El establecimiento de reglas sobre la documentación a aportar, el momento procedimental de realización de algunos trámites, o el tratamiento de la información confidencial, que contribuyan a simplificar y racionalizar diversos procedimientos".

En efecto, dentro de la primera finalidad cabe inscribir el capítulo I del mencionado Decreto, dedicado íntegramente a acomodar la normativa autonómica a lo dispuesto en la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que no sólo derogó la anterior Ley 10/1998, de 21 de abril, sino que ha supuesto una profunda modificación del régimen jurídico de la producción y gestión de residuos que esta establecía. Así, se suprimió la exigencia de contar con autorización previa para el ejercicio de determinadas actividades (como la producción de residuos peligrosos y la recogida y transporte de residuos peligrosos) y se sustituye por la presentación de una comunicación previa en la Comunidad Autónoma donde se ubiquen las instalaciones o tenga su sede social el titular de la actividad, teniendo estos actos validez en todo el territorio nacional. Sin embargo, por otra parte, la Ley 22/2011 somete a comunicación previa operaciones que antes no estaban sujetas a intervención alguna. Es cuanto interioriza ahora el Decreto aragonés 133/2013, que, asimismo, confirma la competencia del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental para la concesión de las correspondientes autorizaciones y recibe, comprueba y, en su caso, inscribe en el Registro oportuno las comunicaciones previas.

En el capítulo II se aborda la regulación de la concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea, que también forma parte del ámbito competencial del Instituto en virtud del art. 51 de la ley de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2013. Se trata de un distintivo voluntario cuya obtención acredita que un producto se fabrica con criterios ecológicos, con el menor perjuicio posible para el medio ambiente, y que es objeto de regulación por el Reglamento

(CE) n.º 66/2010, de 25 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo y, a nivel interno, por el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril. Ahora, el Decreto aragonés 133/2013 detalla los requisitos que deben reunir los productos para obtener la etiqueta ecológica, los sucesivos trámites que componen el procedimiento de concesión y las condiciones de utilización, una vez otorgada, que pasan por la firma de un contrato entre el solicitante y el INAGA.

Finalmente, completan la regulación reglamentaria, como se ha dicho, la concreción de plazos e integración de algunos trámites en determinados procedimientos de autorización en dominio público forestal y vías pecuarias, así como el tratamiento de la información confidencial en los trámites de información pública o consultas de los procedimientos competencia del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, además de otros aspectos complementarios que se contienen en el apartado de disposiciones, que acompañan el articulado del Decreto 133/2013.

2.4. Política de fomento

Nos referiremos, en primer lugar, al fomento económico de las actividades en favor del medio ambiente a través de subvenciones, para hacerlo después a las medidas de fomento honorífico mediante premios. El régimen jurídico de las subvenciones en materia de medio ambiente se estableció en su momento en el Decreto 228/2004, de 2 de noviembre, que solo fue muy parcialmente modificado por el Decreto 22/2012, de 24 de enero, que se limitó a aprobar algunas reglas comunes sobre aspectos básicos en la gestión de todas las subvenciones del entonces recién creado Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y, por tanto, no solo de las relativas a financiar actividades o inversiones dirigidas a la conservación de la naturaleza, tras haberse reunido en una misma Consejería las tres áreas de actividad citadas. No obstante, se hacía necesaria una nueva regulación completa de esta herramienta de fomento (las subvenciones), adaptada a las exigencias de la Ley estatal Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general sobre las mismas, y de su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. A esa finalidad, responde el Decreto 136/2013, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, sobre subvenciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente.

El nuevo régimen jurídico comprende tanto las subvenciones que se otorguen por el procedimiento de concurrencia competitiva como las que lo hagan, en los casos legalmente establecidos, por el de concesión directa, siempre que, en este último caso, dispongan de bases reguladoras, y excluyéndose las subvenciones y ayudas concedidas con cargo al Fondo Local de Aragón que se sujetan a una normativa específica que se contiene en el Decreto 38/2006, de 7 de febrero. Se especifica, asimismo, que las subvenciones incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto 136/2013 son las que, en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente, gestione la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aplicándose solo a las subvenciones gestionadas

por la Administración del Estado y a las financiadas por la Unión Europea si su contenido es compatible con las normas estatales o comunitarias, respectivamente.

Además de regular con detalle, con carácter general para todo tipo de subvenciones, las actividades que podrán ser objeto de ellas, la condición de beneficiarios y las obligaciones que estos asumen, el procedimiento de convocatoria, la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión, así como el control y seguimiento de las subvenciones otorgadas, el Decreto 136/2013 habilita a los ciudadanos la posibilidad de poder presentar por vía telemática tanto las solicitudes de subvenciones que gestiona el Departamento, como la documentación a adjuntar con las mismas, a través del Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma. Finalmente, reseñar que, por razones de seguridad jurídica, aunque se deroga formalmente el Decreto 228/2004, se recoge como régimen transitorio su aplicación temporal, en cuanto sea compatible, hasta que se aprueben las correspondientes bases reguladoras específicas por orden del Consejero, momento en el que se producirá la completa inaplicación de dicha norma.

Decíamos, al principio, que, junto al régimen jurídico del fomento económico mediante subvenciones en materia de medio ambiente, queríamos dar cuenta también de alguna medida inscribible en el denominado fomento honorífico. Nos referimos al Decreto 177/2013, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Premio Medio Ambiente de Aragón a las acciones en favor del medio ambiente, con el que se trata de adaptar a la situación actual la regulación anterior, contenida en el Decreto 53/2004, de 9 de marzo. Las principales novedades son la previsión de una nueva categoría en el ámbito de la innovación y la investigación, así como la alteración de la composición y número de miembros del jurado en función, precisamente, de las categorías. Estas son ahora las siguientes: Premio Medio Ambiente de Aragón; Premio Medio Ambiente de Aragón en el ámbito académico; Premio Medio Ambiente de Aragón en el ámbito de la innovación e investigación; Premio Medio Ambiente de Aragón en el ámbito de la Administración local; Premio Medio Ambiente de Aragón en el ámbito de las entidades sin ánimo de lucro, y Premio Medio Ambiente de Aragón en el ámbito de las empresas. Se prevé su convocatoria anual, pudiendo optar a los mismos las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, cuya actividad a favor del medio ambiente se desarrolle total o parcialmente en la Comunidad Autónoma y que hayan destacado por su trayectoria o por un proyecto o actividad concreta en defensa de los valores ambientales y naturales en el entorno físico o cultural de Aragón, no habiendo incurrido en sanción por infracción o delito medioambiental. Se exige, eso sí, la presentación de la correspondiente candidatura en plazo, por sí o por personas que avalen la trayectoria o proyecto de que se trate.

2.5. Política de protección de datos

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en relación con los ficheros de titularidad pública, establece que su

creación, modificación y supresión deberá hacerse mediante disposición de carácter general y publicarse en el Boletín Oficial correspondiente. El Decreto 98/2003, de 29 de abril, por el que se regulan los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispuso en el mismo sentido que su creación, modificación o supresión debe efectuarse a iniciativa del Departamento competente por razón de su contenido, mediante Decreto del Gobierno de Aragón y a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública.

Precisamente, siguiendo este procedimiento, se aprobó el Decreto 117/2013, de 9 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal de la entidad de derecho público Instituto Aragonés del Agua. Este Decreto se acompaña de tres anexos en los que se crean, modifican y suprimen los siguientes ficheros: en el anexo I, se crean los ficheros "Contratistas", "Representantes y Ciudadanos", "Inspecciones de Vertidos", "Precio Público por el tratamiento del vaciado de fosas sépticas" y "Agenda Institucional". En el anexo II, se modifican otros ficheros que pasan a denominarse "Gestión de Personal y Recursos Humanos" y "Canon de Saneamiento", si bien, en el caso de este último, tendrá que ser renombrado a raíz de que la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 1/2014, de 23 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2014, lo haya rebautizado como impuesto sobre la contaminación de las aguas. Finalmente, en el anexo III, se suprimen los ficheros "Contabilidad", "Programa de Nóminas" y "Programa de Recaudación" propios del Instituto Aragonés del Agua, para evitar duplicidades y posibles contradicciones con los ficheros creados, en materia de contabilidad general, por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón.

2.6. Normativa a caballo entre el medio ambiente y otras disciplinas

El artículo 22 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, determina que deberán someterse a informe previo del Instituto Aragonés del Agua los Planes Generales de Ordenación Urbana (antes de su aprobación inicial), así como las modificaciones del planeamiento general antes de su aprobación definitiva, y la aprobación y modificación de los planes parciales y especiales que contengan o deban contener determinaciones en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas.

Asimismo, el Decreto 141/2009, de 21 de julio, por el que se aprobó el Reglamento regulador del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de infraestructuras de saneamiento y depuración, determina, en sus artículos 4 y 5, que el coste de las cargas urbanísticas de saneamiento y depuración asociadas a nuevos desarrollos urbanísticos o consolidación de los existentes, será el resultante de aplicar el importe vigente establecido para las mismas en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de Aragón en vigor, siendo dicho importe liquidado provisionalmente por el Instituto Aragonés del Agua al emitir el informe previsto en el artículo 22 de la

Ley 6/2001. Para ello es imprescindible que el municipio o entidad local menor que solicita ese informe refleje de forma adecuada, en la documentación urbanística, las magnitudes necesarias para el cálculo y liquidación provisional por los Servicios Técnicos del Instituto. A efectos de ayudar en dicha tarea a las entidades locales, se aprobó la Orden de 21 de junio de 2013 (BOA 31 julio), por la que se establece un modelo de índice de referencia para la remisión de los instrumentos de planificación urbanística al Instituto Aragonés del Agua. Se ha pretendido con ello simplificar y estandarizar la información que este organismo recibe para conseguir también ese mismo efecto unificador en los informes sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico que contienen o deben contener determinaciones en materia de saneamiento, depuración y establecimiento de cargas urbanísticas, adaptadas al Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de Aragón.

En segundo término, a caballo, en esta ocasión, entre la materia de residuos y la de seguros, daremos cuenta de la Orden de 13 de septiembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se establecen los criterios técnicos para el cálculo de seguros y de garantías financieras en relación con determinadas actividades en materia de residuos (BOA 7 octubre).

Los artículos 17.7, 20.4.b) y c), entre otros, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, se aprobaron al amparo de la competencia estatal para dictar las bases de la ordenación de los seguros, quedando facultado el Gobierno de la Nación para el desarrollo reglamentario de las garantías financieras previstas en aquella disposición, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma de Aragón para establecer normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, así como para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de seguros (arts. 71 y 75 EAAr). En particular, la Ley 22/2011 recoge determinadas obligaciones de suscribir seguros de responsabilidad y de ofrecer garantías financieras en materia de residuos, que son complementadas por otras normas previas que resultan aplicables hasta que entre en vigor la normativa básica estatal que acabe desarrollando esta materia.

Con la finalidad de establecer y hacer públicos los criterios técnicos para la determinación de dichos seguros y garantías hasta que dicho desarrollo reglamentario se produzca, se ha dictado la Orden de 13 de septiembre de 2013 a la que nos hemos referido más arriba. Así, la garantía financiera que cubra las responsabilidades de los productores de residuos peligrosos, contemplada en el art. 17.7 de la Ley 22/2011, se concreta en la exigencia de constitución de un seguro de responsabilidad, acorde a lo ya establecido en el art. 6.1 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos. Igualmente, se concreta la obligación de los gestores de residuos peligrosos de constituir una fianza que tenga por objeto responder frente a la Administración del cumplimiento de sus obligaciones [art. 20.4.b) de la Ley 22/2011] y de suscribir un seguro para cubrir las responsabilidades que deriven de estas operaciones [art. 20.4.c)]. La citada Orden incluye también los criterios técnicos para la determinación

de seguros y garantías a los Centros de Tratamiento de Vehículos al final de su vida útil. Algunos de dichos criterios derivan de la Circular 3/2005, de la Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, de fecha 27 de junio de 2005, por la que se establecieron los criterios técnicos para el cálculo de seguros de responsabilidad civil y de fianzas en los procedimientos relacionados con los residuos, criterios que han sido sometidos a revisión y adaptación a la normativa actual. En este sentido, resulta especialmente significativa la eliminación de la garantía financiera exigida a gestores de residuos no peligrosos, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición derogatoria única del Decreto 133/2013, de 23 de julio del Gobierno de Aragón, de simplificación y adaptación a la normativa vigente de procedimientos administrativos en materia de medio ambiente, habida cuenta que la entrada en vigor de dicho Decreto supone la derogación expresa del Decreto 49/2000, de 20 de febrero, del Gobierno de Aragón. Por este motivo, se ha considerado de interés regular mediante la Orden de 13 de septiembre de 2013, el procedimiento de devolución de las garantías financieras depositadas que dejan de ser necesarias.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. Nueva Ley del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental

Si, en nuestro informe correspondiente al análisis de la política medioambiental de la Comunidad Autónoma durante 2012, comentábamos cuáles habían sido los trabajos llevados a cabo para llegar a derogar la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, y los contenidos del entonces anteproyecto de ley en tramitación, procede dar cuenta ahora que, tras su aprobación como proyecto, entró en las Cortes de Aragón en junio de 2013 y vio la luz como Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. No se ha procedido, por tanto, a aprobar una reforma de la ley anterior, sino una nueva, que, no obstante, mantiene la configuración jurídica del Instituto (que había resultado tan polémica y discutida) como entidad de derecho público, ampliando sus funciones.

La Ley dice enmarcarse en la línea de simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales y está encuadrada en el marco reformista ya emprendido por la Administración del Estado, tras la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Asimismo, la Ley 10/2013 pretende hacer efectivo el derecho que tienen los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos, obligando al Instituto a integrar los medios telemáticos en su actividad de gestión. A título ejemplificativo, la disposición adicional tercera, en su apartado cuarto, prescribe que:

> "El Instituto establecerá, en un plazo máximo de 12 meses, los mecanismos necesarios para realizar la exposición pública de los procedimientos tramitados por medios

> telemáticos, poniendo a disposición de los ciudadanos la documentación y cartografía correspondiente en soporte digital. La cartografía se ajustará a los estándares previstos para su integración en la infraestructura de datos espaciales del Gobierno de Aragón (Idear)".

Otro de los principales objetivos de la Ley ha sido la regulación pormenorizada de las funciones de los órganos del Instituto, aclarando, expresamente, detalles tales como el reparto de competencias en función de la cuantía, en materia de contratación, entre el Consejo de Dirección y el Presidente, o la distribución de funciones en materia de personal. La Ley regula también más exhaustivamente el régimen económico-financiero de la entidad, completando la lista de recursos económicos de que puede disponer, y detallando las obligaciones de rendición de cuentas y de inventario de la totalidad de bienes que constituyan su patrimonio o que le sean adscritos para el cumplimiento de sus fines. Finalmente, se deslegaliza la modificación del Anexo que acompaña a la Ley y que sigue conteniendo, como ya sucedía, el listado de los procedimientos en que el Instituto asume la competencia para tramitar, resolver o emitir informes, de manera que, en lo sucesivo, podrían afrontarse los cambios oportunos mediante decreto del Gobierno de Aragón.

A diferencia, eso sí, del anteproyecto, la Ley 10/2013 no ha incorporado la mención a la organización territorial de que se ha venido dotando el Instituto (unidad central de Zaragoza y oficinas delegadas en Huesca y Teruel), ni se ha dado tampoco cobertura legal a su actual organización funcional en áreas técnicas. En su lugar, se ha considerado preferible que sean los Estatutos de la entidad los que las regulen.

Repárese, por tanto, en que el verdadero *alter ego* del departamento con competencias en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma en que se ha convertido esta entidad de derecho público se ve reforzado en sus funciones tras la Ley 10/2013, que amplía sus fines generales incorporando la promoción de la participación pública en la toma de decisiones en materia de medio ambiente; la evaluación continua de su actividad; la continua revisión de los procedimientos e informes ambientales para su simplificación, racionalización y mejora, así como para su actualización y adecuación a la normativa de aplicación; o la integración progresiva de los procedimientos de autorización e informe distintos que confluyan en un mismo proyecto. Permanecen las dudas sobre si, en época de reducción del gasto público y de racionalización del sector público, sigue siendo necesario mantener dos estructuras administrativas con competencias generales en materia de medio ambiente, como las que representan el departamento correspondiente del Gobierno de Aragón y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

En otro orden de consideraciones, por completar la regulación dada al Instituto en el año 2013, pocos meses antes de aprobarse la nueva ley sobre este organismo público, mediante Orden de 12 de septiembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se aprobó la carta de servicios al ciudadano del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 16 octubre). La Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma,

regula dichas cartas de servicios, estableciendo, en su art. 20.4, que deben aprobarse por orden del Consejero del que dependa el órgano, centro o unidad prestadores del servicio. Por su parte, el art. 5 del Decreto 115/2012, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, que desarrolla en este punto la Ley citada, establece que las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos y los órganos equivalentes de los organismos públicos son los responsables de la elaboración de las cartas de servicios y del cumplimiento de sus contenidos.

A la vista de tales disposiciones, la carta de servicios del INAGA especifica las prestaciones dispensadas por la entidad, enumera los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios que presta, y da cuenta de que, en el Instituto, se han establecido los llamados "círculos de mejora", concebidos como grupos de trabajo de participación voluntaria en los que sea posible recibir las demandas de los grupos de interés, corporaciones de derecho público, asociaciones profesionales y otros colectivos interesados en el ámbito de la actividad del Instituto. Asimismo, la carta de servicios del INAGA expone las medidas que ha adoptado la entidad en relación con la protección del medio ambiente, la salud laboral, la igualdad de género o la calidad del servicio. Pero, sin duda, el contenido más llamativo de la Orden de 12 de septiembre de 2013, que comentamos, son los cuatro compromisos de calidad que asume el INAGA en el cumplimiento de sus funciones. En primer lugar, que, desde la recepción en el Instituto de una solicitud de autorización o informe hasta la emisión de la primera respuesta al ciudadano para comunicarle el número de expediente y otros aspectos relevantes del mismo (plazo del procedimiento, sentido del silencio, tasas, etc.) no transcurran más de siete días naturales en el 90% de los casos. El segundo compromiso consiste en que, desde la publicación de una norma reguladora de un procedimiento atribuido al INAGA hasta su inclusión en la web, asociada a dicho procedimiento, no transcurran más de quince días naturales en el 90% de los casos. En tercer lugar, la voluntad declarada es que el 95% de las quejas y sugerencias se contesten en el plazo máximo de quince días hábiles a contar desde su recepción en el Instituto. Finalmente, el último de los compromisos incluidos en la carta de servicios consiste en revisar, anualmente al menos, veinte procedimientos administrativos de competencia del INAGA para su simplificación y mejora cuando sea preciso. Como medidores del grado de cumplimiento, la propia carta se refiere al Registro del Instituto y a contadores específicos que se van a poner en marcha.

3.2. Refundición de las normas legales vigentes sobre el Consejo de Protección de la Naturaleza

El Decreto Legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, cumple el mandato dado al Gobierno de Aragón por la disposición final primera de la ley de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2013 de refundir, en el plazo de un año, la Ley 2/1992, de 13 de marzo, y las leyes

posteriores que la modificaron. La ley 2/1992, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, fruto de la única iniciativa legislativa popular que ha sido aprobada en Aragón hasta la fecha, configuró el Consejo como órgano colegiado, consultivo y de participación en materia de protección de la naturaleza y de utilización racional de sus recursos. Dicho órgano quedó adscrito, inicialmente, al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Aragón, correspondiendo al Consejero del mismo la facultad de nombramiento de sus miembros y cargos, a propuesta de las entidades respectivas y del propio Pleno del Consejo. Posteriormente, la Ley 5/1994, de 30 de junio, tuvo por objeto la adecuación del Consejo a la nueva estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma, atribuyendo al entonces Departamento de Medio Ambiente las funciones que anteriormente se otorgaban al de Agricultura, Ganadería y Montes. Finalmente, la Ley 8/2008, de 23 de diciembre, planteó reformas en varios ámbitos. Fundamentalmente, atribuyó nuevas funciones al órgano colegiado y modificó la composición de sus miembros, en aras a adaptar a la realidad social la representatividad de las entidades y organizaciones que lo conformaban. En cuanto al régimen de funcionamiento, esta norma legal, además de introducir la figura del miembro suplente, incorporó un nuevo órgano, la Mesa del Consejo, entre cuyas principales funciones se incluía el asesoramiento al Presidente o Vicepresidente en la toma de decisiones para las que solicitara consulta, así como para aquellas decisiones cuya urgencia imposibilitase la convocatoria de un Pleno extraordinario.

El texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2013 sistematiza y ordena las anteriores disposiciones. Además, procede a la armonización terminológica, suprimiendo todas las referencias a la antigua Diputación General, que en el nuevo texto se efectúan al Gobierno de Aragón o a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

Recuérdese que el Consejo de Protección de la Naturaleza es un órgano colegiado representativo de intereses sociales (que se revelan por su composición), que cumple funciones tan significativas como la de informar los anteproyectos de ley con trascendencia en el ámbito medioambiental; proponer la declaración de espacios naturales protegidos; realizar el seguimiento de problemas ecológicos o promover la educación ambiental, la investigación científica y la defensa de la naturaleza.

3.3. Organización administrativa al servicio de la prevención y extinción de incendios

La Ley 1/2013, de 7 de marzo, de regulación y coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, consciente de la concurrencia de competencias de las distintas Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma en esta marca, se marcó como objetivo fundamental el establecimiento de cauces de coordinación entre ellas y de participación de las mismas en el cumplimiento de los objetivos de la Ley. En esta línea, creó la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento como órgano,

de carácter consultivo y de participación, estableciendo, en su artículo 15.3, que, reglamentariamente, se determinarían su composición, régimen de convocatorias, organización y funcionamiento. Al efecto, se ha aprobado el Decreto 163/2013, de 7 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.

Adscrita al Departamento competente en materia de protección civil, tiene como funciones principales las de informar los proyectos de disposiciones de carácter general o sobre condiciones de trabajo del personal operativo de estos Servicios; proponer medidas de mejora de los mismos, así como de coordinación de urgencias y emergencias de Aragón, e impulsar acuerdos de colaboración en esta materia. Bajo la presidencia del titular del Departamento y la vicepresidencia del Director General competente sobre protección civil, actuarán como vocales once representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma (siete de ellos por razón de su cargo y cuatro designados libremente por el Consejero), ocho representantes de las entidades locales aragonesas (uno de cada una de las Diputaciones Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel; un representante del Ayuntamiento de Zaragoza, designado entre sus Concejales; dos representantes de los municipios designados por la Federación Aragonesa de Municipios Comarcas y Provincias, y dos representantes de las comarcas designados por el Consejo de Cooperación Comarcal), así como cuatro vocales a propuesta de cada uno de los cuatro sindicatos con mayor representación en el ámbito de la Administración local.

Se establece que se reúna, con carácter ordinario, al menos una vez al año y que pueda formar Grupos de Trabajo específicos para el estudio o la preparación de temas concretos relacionados con sus funciones. La Comisión de Coordinación podrá recabar de las Administraciones públicas y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de estas cuantos datos e informes considere necesarios para el mejor desarrollo de sus funciones. En principio, la Comisión no debe suponer incremento de gasto público puesto que su gestión ha sido asumida con los medios materiales y personales existentes en el Departamento competente en materia de protección civil, actualmente el de Política Territorial e Interior.

3.4. Encomiendas de gestión del Departamento

Siguiendo la pauta de ejercicios anteriores, mediante sendas Órdenes de 5 de diciembre de 2012 (BOA 1 febrero 3013) y 19 de noviembre de 2013 (BOA 31 de diciembre), del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se autorizó la encomienda de gestión a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) para la prestación de servicios ligados a la gestión de la Red Natural de Aragón o al desarrollo comunitario y socioeconómico de sus áreas de influencia. La ejecución de actividades y la prestación de servicios encomendados se desarrollaron en torno a las siguientes líneas estratégicas: 1. Fomento y mejora de infraestructuras básicas y de uso público; 2. Apoyo a la calidad y promoción turística; y 3. Funcionamiento

de las oficinas de desarrollo socioeconómico. El importe total de la encomienda de gestión ascendió a 399.630,34 euros para el año 2013.

Por su parte, fue el propio Gobierno de Aragón el que, a lo largo del ejercicio, autorizó al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a efectuar dos encomiendas de gestión al Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA). La primera, amparada en el Decreto 182/2013, de 19 de noviembre, para la ejecución de un proyecto de investigación relativo al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y sumideros en el sector de uso del suelo, su cambio y actividades forestales (LULUCF) en Aragón (BOA 27 de noviembre). La vigencia de esta encomienda se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2014, corriendo de cuenta de la Dirección General de Calidad Ambiental, Servicio de Cambio Climático y Educación Ambiental el seguimiento de las actividades encomendadas, como órgano competente del Gobierno de Aragón en materia de cambio climático. Asimismo, la encomienda es susceptible de ser cofinanciada al cincuenta por ciento por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, dentro del Programa Operativo FEDER Aragón 2007-2013: Objetivo competitividad y empleo para Aragón; eje 2: medio ambiente y prevención de riesgos; categoría 49: mitigación y adaptación al cambio climático. Por lo que respecta a la segunda encomienda de gestión, autorizada mediante Decreto 187/2013, de 3 de diciembre, tenía por objeto la ejecución por la Unidad de Sanidad Animal del CITA de unos proyectos de investigación, transferencia e innovación en materia de sanidad vegetal y de diagnóstico laboratorial de enfermedades de los animales (BOA 13 de diciembre). Más en concreto, las actividades técnicas que se encomiendan tienen por objeto avanzar en la aplicación de nuevas técnicas en sanidad vegetal y animal en las áreas de bacteriología, entomología y malherbología en el ámbito vegetal, y en las áreas de control, erradicación y diagnóstico de las enfermedades de los animales, para su uso posterior por la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, como organo competente en tales materias. En este caso, se ha previsto que la encomienda se extienda del 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2017, habiéndose presupuestado las cantidades de 230.577, 235.188, 239.891 y 244.688 euros para cada una de las cuatro anualidades, respectivamente. Las enfermedades que deberán ser objeto de estudio, entre las que se encuentra la brucelosis ovina, caprina y bovina, se relacionan en el Anexo del Decreto 187/2013.

4. EJECUCIÓN

4.1. Presupuesto

Dentro del contexto que ha venido caracterizando a las políticas públicas de los últimos años, que es el de la estrechez presupuestaria, el de la lucha contra el déficit y el de observancia de un techo de gasto, el presupuesto general de la Comunidad Autónoma para el año 2014 aumenta ligeramente en un 1%, pasando a ascender a casi cinco mil trescientos setenta y cinco millones de euros. Por su parte, el del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente crece en algo más de un tres por

ciento si se considera la PAC y en un 8% si esta no se estima, situándose en setecientos veintiún millones de euros (o setecientos sesenta y siete en términos de presupuesto consolidado), después de un ejercicio, el de 2013, en que se produjo una bajada de más de un 13% (del 26%, en realidad, si no se considera la PAC). Por lo tanto, los incrementos presupuestarios para el año 2014 hay que matizarlos en esa perspectiva temporal si bien parecen apuntar hacia una tímida recuperación necesaria.

Una de las notas políticas que el Gobierno ha querido imprimir al presupuesto de la Comunidad y que afecta al de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente es la apuesta por la Estrategia Aragonesa de Competitividad y Crecimiento como motor de desarrollo y de creación de puestos de trabajo. De ahí el pretendido giro hacia la agroindustria, uno de los seis ejes de la Estrategia, que, si el año pasado contaba con ciento veintiocho millones, este año dispondrá de un 50% más, es decir, de ciento noventa y tres millones, representando el 39% del conjunto de los seis ejes. En segundo lugar, otra nota política del presupuesto de este Departamento para el ejercicio 2014 es el empleo de los fondos europeos. Tras la creación del denominado Fondo de desarrollo territorial y rural, destinado a inversiones y cofinanciado con el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), los fondos europeos empleados por esta Consejería ascienden en un 26%, pasando de cincuenta y dos millones y medio a más de sesenta y seis, con lo que el ejecutivo estima que, al término del ejercicio, Aragón habrá consumido entre el 90 y el 95% de los fondos europeos que se previeron para el último ciclo de siete años, cuando se ha negociado ya el nuevo marco financiero comunitario para el periodo 2014-2020.

Descendiendo a las cifras concretas del presupuesto del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en lo que concierne a esta última área, puede afirmarse que se produce un mantenimiento sustancial de las políticas, con un ligero repunte en aquellas cuestiones medioambientales que terminan por incidir en el desarrollo rural, a través de las ayudas agroambientales de la Dirección de Conservación del Medio Natural. El presupuesto de esta Dirección General, que cuenta con un único programa presupuestario, de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, se mantiene en los 16,2 millones que tuvo en el ejercicio 2013. Entre los objetivos y actuaciones previstas con esa cantidad, se señala que se destinarán a la creación de una red de seguimiento para especies de flora y hábitats de interés comunitario (con 1,3 millones de euros en un crédito plurianual de cuatro años); a la atención a los centros de interpretación de los espacios naturales y al mantenimiento del apoyo a los ayuntamientos de las áreas de influencia de estos últimos, con el compromiso de mantener también por completo el personal adscrito a los espacios naturales protegidos de la Comunidad.

Por lo que respecta a la Dirección General de Gestión Forestal, vuelve a ver reducido su presupuesto, en esta ocasión en algo más de dos millones de euros, hasta los 17,8 que tiene consignados para el ejercicio 2014 y que deberá destinar a dos grandes proyectos cuya ejecución se establece, a su vez, a través de una serie de acciones. En

cuanto a los proyectos, se rubrican de Ordenación y gestión forestal, y de Prevención y Lucha contra los incendios forestales y actuaciones de coordinación.

Un aumento de más de cuatro millones de euros experimenta la Dirección General de Calidad Ambiental, que pasa de los 8,2 a los 12,4, con los que deberá ejecutarse el programa de Protección y Mejora del Medio Ambiente y, más en concreto, los siguientes objetivos que se prevén para el ejercicio. En primer lugar, continuar con las actuaciones enmarcadas en los programas del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, así como con los trabajos ya iniciados para la revisión de este. En segundo término, garantizar la calidad de los suelos aragoneses dentro de los estándares europeos y, en particular, ejecutar las obras de la fase B, etapa 2, para el desmantelamiento del vertedero de HCH y su traslado al nuevo vaso de seguridad de Bailín. El tercer objetivo de la Dirección General de Calidad Ambiental para el ejercicio 2014 tiene que ver con el control de la calidad del aire. También se han presupuestado actuaciones en materia de educación ambiental, pasando de veinticinco mil a cincuenta mil euros la cantidad destinada a la dinamización de la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental, consistente en la coordinación de las cuatrocientas entidades adheridas. En quinto lugar, se prevén proyectos y medidas para dar ejecución a la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias

Una referencia final se impone al presupuesto de las entidades de derecho público adscritas al Departamento y de las sociedades públicas autonómicas que persiguen objetivos ambientales. El del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental experimenta una muy ligera subida de los 5,5 hasta los 5,7 millones de euros (5.704.945 de los que 5.549.945 son el presupuesto corriente y 155.000 su presupuesto de capital). Este Instituto, fruto de las tasas, se autofinancia en el 64,4%, y los doscientos sesenta mil euros en que ha crecido su presupuesto para 2014 se prevé destinarlos a tres cuestiones: mejorar la Administración electrónica; mejorar el fondo de indemnizaciones por accidentes de tráfico con especies cinegéticas; y aumentar implantación de los sistemas ISO 9000 e ISO 14000.

Por lo que respecta al Instituto Aragonés del Agua, su presupuesto total para 2014 es idéntico al de 2013 y, por tanto, asciende a casi cincuenta y nueve millones de euros (en concreto, 58.821.026,56, de los que 47.328.885,48 corresponden a gastos corrientes y 11.492.141,08, a gastos de capital). El crecimiento de la actividad del Instituto corresponde a los gastos de mantenimiento de las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR), que aumenta con respecto al ejercicio anterior, puesto que en el año 2.014 se encontrarán en funcionamiento 69 EDAR en régimen de contrato de servicios y 120 instalaciones correspondientes a EDAR incluidas en contratos de concesión de obra pública, haciendo un total de 189 instalaciones gestionadas por el Instituto.

Significativa, por cierto, en relación con esta entidad de derecho público aragonesa no es ya la cuestión presupuestaria, sino la nueva denominación dada al impuesto medioambiental hasta ahora conocido como canon de saneamiento, que pasa a deno-

minarse, tras la entrada en vigor de la Ley 1/2014, de 23 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2014, impuesto sobre la contaminación de las aguas. Este tributo contará con un conjunto de bonificaciones que se han extendido a todo Aragón, como son la bonificación del 100% para las familias en riesgo de exclusión; del 75% para todos los municipios o núcleos que tienen una población menor de doscientos habitantes; y del 60% para el resto de los municipios, con la novedad de que, desde el 1 de enero de este ejercicio, se cobra a todos los municipios de la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a las sociedades públicas ambientales, la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) contará con un presupuesto total prácticamente idéntico al del ejercicio 2013 y cercano a los sesenta millones de euros (59.575.630, de los que 58.750.630 se corresponden al presupuesto de explotación y 825.000, a su presupuesto de capital),

Por su parte, para la Sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. (ARAGERSA), sociedad de economía mixta, en la que Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. ostenta una participación del 60% y en la que las sociedades Aragonesa de Tratamientos Medioambientales XXI S.A. y Ecoactiva de Medio Ambiente S.A tienen cada una de ellas una participación del 20% en el capital social, se han previsto un presupuesto de explotación para 2014 muy similar al de 2013, que asciende a poco más de dos millones de euros (2.015.959), sin que se haya consignado, en cambio, presupuesto de capital. Y es que se ha considerado que, durante el año 2014, la gestión de residuos seguirá disminuyendo debido fundamentalmente a dos razones. En primer lugar, a la coyuntura económica, que sigue afectando de lleno a la producción de residuos peligrosos en la industria. El segundo motivo estimado es que, durante el año 2013, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental autorizó a una de las principales empresas a la valorización de 2000 Tm anuales, por lo que se ha calculado una merma en la cantidad de residuos peligrosos gestionados anualmente en un 1,43% respecto al año 2012, último del que se dispone de datos reales.

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

Dentro de esta rúbrica dedicada a describir la ejecución de la política ambiental de la Comunidad mediante la suscripción de convenios de colaboración con otras Administraciones, diremos que los celebrados durante 2013 obedecen a tres campos de actuación: la eficiencia energética, la depuración de aguas residuales y el fomento de las inversiones medioambientales.

En cuanto a la primera, mediante Orden de 11 de enero de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA 30 enero), se dispuso la publicación del convenio de colaboración entre SARGA y el Gobierno de Aragón, para la financiación y ejecución del proyecto europeo "STEP". La antigua Sociedad para el Desarrollo Medioambiental de Aragón S.A.U. (SODEMASA) fue reconocida partícipe en dicho proyecto para

la mejora de las herramientas de política energética sostenible en el ámbito local. Tras la fusión de aquella con SIRASA, la nueva sociedad surgida asume en su integridad los compromisos del contrato que fuera suscrito en el año 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014. Principalmente, le corresponderá realizar un diagnóstico y un análisis de las oportunidades de implementación de políticas de energías renovables y eficiencia energética en la Comunidad Autónoma, apoyando la ejecución de acciones a favor de la energía sostenible. El coste de las actuaciones a desarrollar por SARGA en el marco de este proyecto asciende a la cantidad de 218.238 euros, de los que el 75% será cofinanciado por la Comisión Europea.

Por lo que respecta a la depuración de aguas, mediante sendas Órdenes de 16 y 18 de julio de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, se publicitaron, respectivamente, el convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés del Agua y el Ayuntamiento de Castelserás, sobre las actuaciones necesarias para la construcción y explotación de la estación depuradora de aguas residuales para Castelserás (Teruel) (BOA 14 agosto); y la adenda al convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés del Agua y el Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza), sobre actuaciones necesarias para la ejecución de las obras de mejora de la red de saneamiento y renovación de las estaciones de bombeo de aguas residuales en dicho término municipal (BOA 16 agosto).

En tercer lugar, durante el ejercicio 2013, se suscribieron sendos convenios de colaboración entre el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y la Confederación de Empresarios de Aragón (CREA) por un lado, y entre el mismo INAGA y la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa Aragonesa (CEPYME ARAGON) por otro, que fueron publicitados mediante dos Órdenes de 17 de julio de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA 14 agosto). Los dos convenios citados tenían por objeto fomentar las inversiones medioambientales y posibilitar el acceso de las empresas con instalaciones en Aragón a los beneficios económicos y fiscales que establece la normativa vigente. La idea que subyace en ambos es la necesidad de promover el desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos que signifiquen una menor aportación en origen de cargas contaminantes al medio ambiente y una mejor gestión sostenible de los recursos.

4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna

El 29 de mayo de 2013, el Consejo Internacional del Programa Hombre y Biosfera (programa MaB) de la UNESCO aprobó la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Ordesa-Viñamala, pasando de 51.396 hectáreas a 117.365. Ello ha supuesto la incorporación de cuatro nuevos municipios: Broto, Tella-Sin, Puértolas y Bielsa, englobando dentro de los límites todo el conjunto del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, que sería la "Zona Núcleo" de la Reserva, junto con los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos. Por tanto, la Reserva de la Biosfera incluye en su interior los núcleos de población habitados más significativos de los valles de Tena y del Alto Ara, como modelos de desarrollo sostenible.

En cuanto a la gestión de la flora, daremos cuenta de la aprobación de la Orden de 15 de noviembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se declara establecida la enfermedad de los vegetales conocida como "fuego bacteriano" de las rosáceas en todo el ámbito territorial de Comunidad Autónoma de Aragón y se adoptan diversas medidas fitosanitarias para su control (BOA 3 de diciembre).

4.4. Gestión de las vías pecuarias

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad, el Departamento competente en materia de medio ambiente ha continuado la labor clasificatoria de algunos de sus tramos, base fundamental de las posteriores operaciones de clarificación de su régimen jurídico, llegando a aprobar, en 2013, cuatro nuevas Órdenes por las que se publicita la clasificación de los caminos públicos de la ganadería existentes en los municipios turolenses de Belmonte de San José y Formiche Alto (sendas Órdenes de 2 de mayo, BOA 21 junio), Cedrillas (Orden de 12 de julio, BOA 9 agosto) y Cucalón (Orden de 14 de noviembre, BOA 16 de diciembre), así como el deslinde total administrativo del tramo de la vía pecuaria "Cordel de la Senda de Cascante", que discurre desde el cruce con el camino de Valdearcos hasta el cruce con el camino de la Estanca, en el término municipal de Tarazona (Zaragoza), y del tramo "Cordel de la Senda de Cascante", que discurre desde el límite con la provincia de Soria hasta el camino de Valdearcos, en el mismo término municipal (mediante sendas Órdenes de 29 de julio de 2013, BOA 21 agosto).

4.5. Identificación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos agrarios de la Comunidad Autónoma

Mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, que impuso a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas afectadas por la contaminación de nitratos de esa procedencia, y estableció los criterios para designar como zonas vulnerables aquellas superficies territoriales cuyo drenaje dé lugar a la contaminación por nitratos. El citado Real Decreto obligaba a las Comunidades Autónomas a que, en el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, designaran las zonas vulnerables de su ámbito territorial.

A tal efecto, en Aragón, se dictó el Decreto 77/1997, de 27 de mayo, por el que se aprobó el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma de Aragón y se designaron como zonas vulnerables dos subpolígonos de las unidades hidrogeológicas de Gallocanta y Jalón-Huerva. Posteriormente, esas zonas se modificaron por Orden de 11 de diciembre de 2008, del entonces Departamento de Agricultura y Alimentación. Pues bien, en virtud de los nuevos datos sobre la determinación de las

masas de agua afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario, proporcionados por la Confederación Hidrográfica del Ebro a la Administración autonómica, se vio la necesidad de volver a modificar las zonas vulnerables existentes en Aragón, cuestión esta que constituye el objeto de la Orden de 10 de septiembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (BOA 9 octubre).

Unos días después, fue firmada por el mismo Consejero la Orden de 18 de septiembre, por la que, complementando la anterior, se aprobaba el IV Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Programa tendrá una duración de cuatro años, sin perjuicio de que continúe aplicándose hasta que entre en vigor la Orden que apruebe el siguiente programa de actuación, y sus normas son de obligado cumplimiento.

4.6. Varios

En este apartado de contenido variado, daremos cuenta de la publicación, por Orden de 18 de enero de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, del Acuerdo de 18 de diciembre de 2012, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran de interés autonómico varios proyectos (BOA 11 febrero). En concreto, recibieron esa catalogación varias plantas de tratamiento de purines (en los municipios oscenses de Capella y Zaidín, así como en los turolenses de Valderrobres y Peñarroya de Tastavins), para las que también se declaró la utilidad pública de las obras a los efectos de la expropiación forzosa, y la urgencia de estos procedimientos de expropiación en el caso de la ejecución de las líneas eléctricas que deben dar servicio a las plantas de tratamiento de purines de Capella, Zaidín y Valderrobres.

Lo anterior tiene lugar porque, en octubre de 2007, se firmó el Convenio de Colaboración-Protocolo General entre el entonces Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la cooperación, coordinación y colaboración en actividades en materia de medio ambiente. Precisamente, en materia de depuración de aguas residuales, esta colaboración se concretó a través de un Convenio Específico entre ambas Administraciones para el desarrollo del Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015, de 8 de abril de 2008. En cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula tercera de dicho Convenio Específico (que dice que el Gobierno de Aragón debe proponer a la Comisión Mixta de Seguimiento, para su discusión y, en su caso, aprobación, el listado de obras que se propone ejecutar cada año de las recogidas en los anexos, junto con las aplicaciones presupuestarias correspondientes), en 2013 las propuestas por el ejecutivo autonómico han sido los proyectos mencionados de plantas para el tratamiento de purines.

En otro orden de cosas, dejaremos apuntada también la publicación de la Resolución de 13 de diciembre de 2013, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 26 de diciembre), por la que se da publicidad a los expedientes de actualización de las

Autorizaciones Ambientales Integradas de explotaciones ganaderas, de acuerdo con la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. Aguas

Aunque, normalmente, en este apartado, nos limitamos al examen de las sentencias que, en materia de medio ambiente, dictó el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el año que se analiza, en esta ocasión empezaremos por dar cuenta de una Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 27 de diciembre de 2012, de la que se dio publicidad mediante Orden de 25 de marzo de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (BOA 23 julio). Aquella confirma la dictada en su día por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad (núm. 20/2011, de 24 enero), en la que este, como dimos cuenta en nuestro trabajo "Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?", incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, había estimado una cuestión de ilegalidad formulada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Zaragoza y, en consecuencia, anulado el art. 5.3 del Decreto 38/2004, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado.

La regulación general del Decreto citado no ofrece duda de la necesidad de que sean las entidades locales, por sí o a través de un tercero, las que lleven a cabo las actuaciones precisas para asegurar el correcto funcionamiento del sistema de vertidos. Obligación que se extiende también al control de las acometidas a la conducción general que los particulares puedan hacer, ya que, aun cuando corran de cuenta económica de los interesados y deban ser estos los primeros en asegurarse de que la conexión con la red sea correcta, ello no exonera a la titular de la red de vertido de autorizar la conexión, comprobar que se realiza apropiadamente y se mantiene en buen estado e, incluso, de hacer ella misma las obras necesarias en la acometida particular, cuando, requerido el interesado, no las realice.

La actuación administrativa que deriva de la imposición a las entidades locales de las obligaciones antes citadas es indudable que puede comportar perjuicios a terceros, por acción o por omisión. Bien por negligencia, bien por un defectuoso actuar, o incluso, en el normal funcionamiento del servicio público de los vertidos, puede ocasionarse un perjuicio a terceros distintos de la entidad local titular de la red. Por ello, procede que el potencial perjudicado pueda reclamar ante la Administración su responsabilidad, al amparo de la previsión del art. 106 CE y conforme a la regulación legal que de la misma efectúan los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, contraviniendo las normas citadas, de rango constitucional y de ley ordinaria, el art. 5.3 del Decreto aragonés 38/2004 excluía la posibilidad de que se

pudiera siquiera exigir responsabilidad a la entidad gestora del servicio por la entrada de aguas procedentes de la red pública de alcantarillado a fincas particulares a través de desagües, previsión esta que tanto el Tribunal Superior de Justicia en su momento como el Tribunal Supremo, al conocer del recurso de casación, estimaron contraria a los arts. 106 y 149.1.18.ª CE. Aunque el precepto impugnado excluía la responsabilidad de las empresas gestoras de aguas, y no propiamente la de la Administración, ello podía incidir en la responsabilidad de esta, ya que la concesión es una forma de gestión, con lo que el reglamento en cuestión afectaba a la regulación general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que tiene base constitucional. El art. 5.3 del Decreto 38/2004 fue, por lo tanto, anulado y expulsado del ordenamiento jurídico.

Todavía en materia de aguas, pero dictadas, en este caso, por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, tres son las sentencias emanadas en 2013, con las que cabe completar la reseña de jurisprudencia. En el proceso que concluyó con la Sentencia 31/2013, de 4 de febrero (JUR\2013\112269), se recurría la autorización concedida por la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) a una comunidad de regantes para modificar las condiciones de la concesión de la que era beneficiaria, aumentando la superficie regable e incorporando nuevos puntos de captación del río Aguas Vivas. La demanda se interpone por las posibles afecciones sobre un manantial (el de la Magdalena de Mediana de Aragón) por parte del Ayuntamiento en cuyo territorio se encuentra este y de otra comunidad de regantes. La cuestión a resolver por el órgano judicial era de carácter eminentemente técnico pues se trataba de comprobar la veracidad o no de las afecciones aducidas. Ante la discrepancia entre las necesidades de caudal que debían ser respetadas y entre los informes técnicos, el Tribunal Superior de Justicia da prevalencia a los dictámenes de los órganos de la CHE conforme a la jurisprudencia que les otorga presunción de legalidad y acierto dada su fuerza de convicción en razón de las garantías que ofrecen la imparcialidad y objetividad que deriva del nombramiento y específica función de los técnicos que los realizan, presunción *iuris tantum*, pero que, en el caso de autos, no resultó desvirtuada por las pruebas periciales aportada por los actores.

La segunda sentencia dictada en materia de aguas también tiene como protagonista a una comunidad de regantes. Se trata de la STSJ de Aragón 39/2013, de 11 de febrero (JUR\2013\113242). Varios usuarios recurren la desestimación de un recurso de alzada interpuesto contra un acuerdo de la Junta General de la comunidad de regantes a la que pertenecían, por el que se había decidido el reparto de gastos de energía eléctrica tras la ejecución de un proyecto de modernización de las fincas agrícolas. En efecto, la comunidad acordó hacerse cargo del 50% del coste de la energía eléctrica necesaria para el bombeo de 4.000 m^3 por hectárea, estableciendo asimismo que sería de cuenta de los regantes el otro 50% y el exceso sobre los 4.000 m^3. Los recurrentes, argumentando que se trataba de imputar gastos de inversión y no de consumo, entendían que el pago debía hacerse, en cambio, en proporción a la superficie de la que era

titular cada usuario y, por ello, extenderse a todos los partícipes y no solo a los regantes efectivos. El Tribunal, tras constatar por los informes técnicos que el bombeo era ya necesario antes del proyecto de modernización (solo que se hacía a nivel individual y no colectivo), sentencia que:

> "No nos hallamos ante el pago de obras o gastos comunes para la construcción, reparación y conservación de las obras y dependencias al servicio de los riegos y artefactos, sino ante un concreto consumo que necesariamente debe vincularse a la actividad agrícola de cada uno de los regantes que lo utiliza, al igual que sucede con el del agua, por lo que la Comunidad de Regantes se ha limitado a buscar una fórmula de consenso, en uso de la autonomía funcional que le corresponde, que no se considera contraria a la normativa invocada por los recurrentes" (FJ 4).

La STSJ de Aragón 123/2013, de 27 de marzo (JUR\2013\206271) resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la orden del Presidente de la CHE que impuso a una comunidad de regantes la obligación de indemnizar a un tercero, que sufrió daños en su finca por un embalsamiento debido a exceso de riegos y otras actuaciones llevadas a cabo por los regantes de dicha comunidad, así como la obligación de corregir el embalsamiento. Como, tras la aprobación de la orden, la propia Confederación acreditó la imposibilidad sobrevenida de dar al embalsamiento la solución técnica requerida por haberse transformado en un humedal potencialmente susceptible de protección ambiental, el Tribunal sentenciador declara la conversión de la obligación de hacer "in natura" por la correspondiente indemnización. De nuevo, en este caso, el órgano judicial asume la presunción de certeza del informe técnico de la CHE (del Jefe de Servicio de Estudios Medioambientales), que había constatado que:

> "los terrenos han adquirido signos evidentes de recolonización del terreno por comunidades propias de los ambientes acuáticos, manifestando valores naturales que son dignos de proteger o, en todo caso, de favorecer su continua evolución hacia un sistema de humedal estable y enriquecido con la fauna y flora propia de estos ambientes".

5.2. Minas

Dos son las sentencias a reseñar en este apartado. En primer lugar, la Sentencia 32/2013, de 6 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (JUR\2013\112565), se dicta en resolución de un recurso contencioso interpuesto contra la declaración de caducidad de una concesión minera. El Tribunal considera ajustada a derecho la declaración y rechaza con profusión de argumentos jurídicos tanto la pretensión de nulidad de pleno derecho como la de anulabilidad tras considerar probada la inactividad en la extracción de alabastro –recurso de la sección C)-, para el que el recurrente tenía título habilitante. Y ello con independencia de que se hubiera iniciado un expediente encaminado a conseguir una nueva autorización que le permitiera la explotación de un segundo recurso minero como eran las gravas. Los trabajos declarados por la parte actora en los planes de labores presentados en los años analizados no tenían, por tanto, que ver con la extracción de alabastro y, por

ello, no servían, a juicio del Tribunal, para enervar la declaración de caducidad de la concesión recurrida.

En la STSJ de Aragón 468/2013, de 25 de junio (JUR\2013\252129), a propósito del recurso contra la sanción impuesta a la mercantil titular de una concesión minera por incumplimiento del condicionado ambiental de la misma, el Tribunal declara la no exigibilidad de esos límites impuestos en la pertinente declaración de impacto ambiental, con base en una resolución posterior del propia Instituto Aragonés de Gestión Ambiental por la que formulaba declaración de impacto ambiental de otro proyecto de explotación de recursos mineros presentado por la recurrente. Como este proyecto fue considerado modificación y ampliación del primero, el INAGA deja sin efecto en 2011 las medidas medioambientales impuestas años atrás y con base en las cuales la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático había sancionado al actor en 2009. Aunque la sanción había sido confirmada en alzada, la resolución del posterior recurso contencioso se vio afectada por el estado de tramitación que había alcanzado la nueva solicitud de concesión minera del interesado. La sanción, por tanto, quedó sin efecto.

6. PROBLEMAS

6.1. El Tribunal Constitucional declara la conformidad con nuestra Carta Magna del impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta

Si, en nuestro trabajo incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* dimos cuenta de que la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante Ley 13/2005, de 29 de diciembre, había creado tres impuestos ambientales con los que se pretendía gravar el daño medioambiental causado, respectivamente, por las instalaciones de transporte por cable; por la emisión de contaminantes a la atmósfera, y por las grandes áreas de venta, en nuestra colaboración "Política ambiental de Aragón" en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, tuvimos oportunidad de analizar las razones esgrimidas en sendos recursos de inconstitucionalidad que habían interpuesto más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Presidente del Gobierno de la Nación contra el último de los tributos ambientales citados. Siete años después, el alto tribunal ha declarado la constitucionalidad del impuesto autonómico sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta (en adelante, IGAV) mediante Sentencias 96/2013, de 23 de abril, y 200/2013, de 5 de diciembre, que resuelven, respectivamente, aquellos dos recursos.

La argumentación que los respaldaba era similar y se apoyaba en la doctrina sentada por el máximo intérprete de la Constitución en sus Sentencias 289/2000 (asunto: impuesto balear sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente) y 168/2004 (asunto: gravamen catalán de protección civil) aunque con ciertos matices. Ninguno de los recurrentes cuestionaba la competencia de la Comunidad Autónoma para el

establecimiento y la exigencia de tributos, entre otros con fines extrafiscales y, más en concreto, medioambientales, como deriva de los arts. 157.1 CE, 4 y 5 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y entonces 47 del Estatuto de Autonomía (EAAr), puestos en relación con la competencia material para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje respecto de la legislación básica del Estado, que recogía el art. 37.3 EAAr. Sin embargo, el poder tributario reconocido por la Carta Magna a las Comunidades Autónomas está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio, entendiendo tanto el Presidente del Gobierno de la Nación como los diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados que los límites habían sido transgredidos.

A juicio de la Abogacía del Estado, el impuesto aragonés incurría en la prohibición de doble imposición impuesta por el art. 6.3 LOFCA, gravando en realidad la actividad y el tráfico desarrollados en establecimientos comerciales, que ya constituyen el hecho imponible del impuesto sobre actividades económicas. Para el Estado, el IGAV carecería de la función extrafiscal que la Ley le atribuye en la medida en que, aun en el supuesto de que la actividad comercial generase los daños que se le imputan, dichos fines extrafiscales no se hallarían presentes en los elementos que conforman la estructura del impuesto. En opinión del Abogado del Estado, no estimula actuaciones preventivas o protectoras y desconoce la medida en que cada establecimiento comercial puede afectar al territorio o al medio ambiente con lo que carecería de la pretendida finalidad ecológica. Asimismo, el recurrente destacaba que el establecimiento del IGAV resultaba contradictorio e incoherente con la normativa aragonesa en materia de instalación de grandes superficies comerciales en cuanto exige que cuenten con un buen número de plazas de aparcamiento.

En cuanto al recurso presentado por los diputados del Grupo Popular, coincidía con el anterior en la tacha de que el IGAV conculcaría la prohibición de doble imposición que rige para los tributos autonómicos aunque, en su caso, entendían que se producía con el impuesto sobre bienes inmuebles, razonando que el IGAV recae en realidad sobre la titularidad de las grandes superficies comerciales, o incluso que su hecho imponible sería idéntico al de algún impuesto estatal, contraviniendo también por ello el art. 6.2 LOFCA. A mayor abundamiento, aducían los recurrentes que la creación del impuesto ambiental en cuestión suponía una ruptura de la unidad del orden económico nacional y comportaba un obstáculo a la libertad de empresa constitucionalmente reconocida por cuanto la norma aragonesa, alterando la estructura de costes de las empresas de distribución comercial, vendría a condicionar su establecimiento en el territorio de la Comunidad.

Pues bien, a la vista de los argumentos esgrimidos contra la constitucionalidad del impuesto ambiental aragonés, las SSTC 96 y 200/3013, antes reseñadas, acogen, en cambio, las tesis de los representantes del Gobierno y de las Cortes de Aragón. En efecto, en primer lugar, el Tribunal, conforme a su jurisprudencia consolidada, declara la pervivencia del conflicto competencial porque, pese a la derogación de la

Ley 13/2005, los artículos de esta que habían sido impugnados se encuentran hoy recogidos, con una redacción prácticamente idéntica, en los arts. 15 a 22 del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón. En segundo término, en cuanto a las cuestiones de fondo, se rechaza la afirmación de que el IGAV rompa la unidad de mercado o quiebre la libertad de empresa pues, aun estableciendo un régimen diverso de los existentes en el territorio nacional en materia de tributación de las empresas de distribución comercial mediante grandes superficies, se dicta dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma (FJ 5), persigue un fin constitucionalmente legítimo (la utilización de la política tributaria para la protección del medio natural y territorial) y resulta proporcionado al objeto al que se orienta (FJ 8), condiciones todas ellas que derivan de su jurisprudencia anterior (SSTC 88/1986, 66/1991, 96/2002, 109/2003.

> "En aplicación de la doctrina indicada procede que declaremos que el impuesto sobre grandes áreas de venta no supone un obstáculo a la libre circulación de personas y bienes que sea desproporcionado respecto del fin que persigue, al cual ya nos hemos referido en el fundamento jurídico 8 de esta resolución. Llegamos a tal conclusión porque este impuesto, además de que es aplicable indistintamente de que quien realice la actividad empresarial sea residente o no en la Comunidad Autónoma de Aragón, no ha producido, y en todo caso los recurrentes no lo han acreditado, el efecto de limitar sustancialmente que empresarios que actúan en este sector comercial en otras comunidades autónomas se radiquen también en la Comunidad Autónoma de Aragón" (FJ 9).

Por su parte, para refutar el argumento principal esgrimido en ambos recursos de que el IGAV conculcaba las dos prohibiciones de doble imposición que recoge el art. 6 de la LOFCA, el Tribunal Constitucional empieza constatando

> "pese a su diferente denominación y a la regulación de su hecho imponible, nos encontramos ante un impuesto semejante a los otros impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, respecto de los cuales ya tuvimos la ocasión de pronunciarnos en las Sentencias citadas [122/2012, de 5 de junio; 197/2012, de 6 de noviembre, y 208/2012, de 14 de noviembre], y cuyo hecho imponible se definía como «la utilización de grandes superficies con finalidades comerciales» (art. 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2000, de 29 de diciembre), «la actividad y funcionamiento de los grandes establecimientos comerciales» (art. 4 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 23/2001, de 27 de noviembre) y «el funcionamiento de los grandes establecimientos comerciales» (art. 21.3.1 de la Ley del Principado de Asturias de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales)" (FJ 12).

Por ello, el Tribunal traslada al caso aragonés del IGAV

> "las conclusiones que alcanzáramos en dichos pronunciamientos, y de este modo concluir, como hicimos entonces, que no se produce una coincidencia de hechos imponibles prohibida en el art. 6.3 LOFCA entre el impuesto aragonés impugnado y los impuestos sobre actividades económicas y bienes inmuebles, por lo que procede desestimar esta concreta tacha de inconstitucionalidad. En relación con el primero porque, como dijimos entonces y reiteramos ahora, «la comparación de las bases imponibles del impuesto autonómico controvertido y el impuesto sobre actividades económicas, una vez puesta en

relación con sus hechos imponibles, aporta unos criterios distintivos que son suficientes para poder afirmar que los impuestos enjuiciados no tienen un hecho imponible idéntico y, por tanto, superan la prohibición establecida en el art. 6.3 LOFCA» (STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 7). Y, por lo que respecta al segundo, porque «el impuesto autonómico no grava la titularidad de un inmueble con unas determinadas dimensiones y destinado a la realización de una actividad comercial, lo que supone que su hecho imponible no coincide con el del impuesto sobre bienes inmuebles, ya que el hecho imponible de este impuesto según establece el art. 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales es la titularidad de derechos de concesión, reales de superficie o de usufructo o de propiedad sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos o sobre bienes inmuebles de características especiales. Tampoco el sujeto pasivo de ambos impuestos es el mismo... [ni] son iguales sus bases imponibles» (STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 8).

A la misma conclusión de adecuación al art. 6.2 LOFCA podemos llegar tras comparar los hechos imponibles de los impuestos sobre renta de las personas físicas y sobre sociedades con el impuesto impugnado. Los impuestos estatales sobre la renta y sobre sociedades son directos, personales y periódicos, y gravan «la obtención de renta» por los contribuyentes de ambos impuestos (arts. 6 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y art. 4 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre sociedades), mientras que el impuesto autonómico «es un tributo directo, real, objetivo y periódico, que grava únicamente un concreto tipo de actividad empresarial, la realizada por grandes establecimientos comerciales» (STC 112/2012, de 5 de junio, FJ 6), en los términos definidos por la ley reguladora del impuesto en su art. 34. La característica que distingue más claramente a este impuesto aragonés de los dos impuestos estatales sobre la renta es que el autonómico se exige «independientemente de la cuantía de los beneficios que pueda obtener [el contribuyente], es decir, prescindiendo en la cuantificación del tributo del beneficio que obtenga por la realización de esa concreta actividad empresarial» (STC122/2012, de 5 de junio, FJ 7), de modo que ni el hecho imponible ni mucho menos la base imponible resultan coincidentes con los impuestos estatales, que gravan la renta obtenida atendiendo precisamente a su cuantía, lo que lleva a desestimar el recurso de inconstitucionalidad también por este motivo" (FJ 12).

6.2. Aragón recurre de inconstitucionalidad la Ley de Evaluación Ambiental aprobada por el Estado en diciembre de 2013

En el momento de concluir este trabajo, las Cortes de Aragón acaban de acordar, por unanimidad de los cinco Grupos Parlamentarios, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que modifican el Plan Hidrológico Nacional, así como otras conexas, por posible infracción de los arts. 2, 9.3, 24.1, 137, 149.1.22.ª CE y los arts. 19; 71.8ª,17ª, 21ª, 22ª y 23ª; 72 y 75.3ª del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr).

La representación de las Cortes de Aragón sostiene que el procedimiento utilizado para, a través de la Ley de evaluación ambiental, modificar el Plan Hidrológico

Nacional en relación con la transferencia Tajo-Segura se ha producido al margen del previsto por el legislador de aguas (art. 45.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio –TRLAg–), prescindiendo de los mecanismos establecidos para garantizar la participación autonómica en la planificación hidrológica [informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua previsto en el art. 20.1. a) TRLAg], así como del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 72.3 EAAr), por lo que las disposiciones adicional decimoquinta, transitoria segunda, derogatoria única, apartado tercero y finales segunda, tercera y quinta de la nueva Ley de evaluación ambiental habrían incurrido en un vicio de inconstitucionalidad *ex* arts. 2, 9.3, 24.1, 137 y 149.1.22.ª CE y 19; 71.8.ª,17.ª, 21.ª, 22.ª y 23.ª; 72 y 75.3.ª EAAr.

Podría argumentarse en contra de la posición defendida por las Cortes de Aragón que la previsión y condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos que establecen las disposiciones contenidas en la Ley 21/2013, por las que se modifica el Plan Hidrológico Nacional al margen del procedimiento establecido para ello por el legislador estatal de aguas, han sido establecidas por una ley específica posterior al TRLAg, que podría entenderse desplazado en este concreto aspecto. Ahora bien, la representación del Parlamento aragonés hace suya la posición doctrinal que afirma la función específica que juega la ley de aguas dentro del ordenamiento jurídico del dominio público hidráulico, una función que conecta directamente esta ley con la misma Constitución (art. 132.2) y que le confiere, así, un carácter singular, que le da una posición propia en el ordenamiento, separada y superior de la que puede tener otra ley. Para dicho sector de la doctrina, el actual texto refundido de la Ley de Aguas constituiría la cúspide de la ordenación institucional del dominio público hidráulico, basada en una serie de decisiones que tienen una coherencia y una sistemática determinada. "Igualmente hay en ese texto una forma determinada de contemplación de las competencias de las CCAA que tienen intervención, por mor de sus Estatutos, en la materia, y no es posible, así, que una Ley concreta excepcione sus principios y que apele simplemente a ese rango legal para justificarse" (Embid Irujo).

Por todo ello, se señala, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las Cortes de Aragón, que no se trata de una cuestión que deba resolverse conforme al criterio de ley posterior y especial, dado que la colisión de las disposiciones examinadas lo es contra el principio constitucional de cooperación –manifestación inequívoca del principio autonómico (arts.2 y 137 CE)–, que encuentra directa plasmación, en esta materia, en los arts. 149.1.22.ª CE, 72.2 EAAr, 20.1.a) y 45.2 TRLAg. Se añade que, con la modificación efectuada, se habría privado a todas las Comunidades Autónomas de participar en el instrumento fundamental de la política hidráulica estatal y, singularmente, a todas las integradas en la cuenca cedente del trasvase Tajo-Segura, que han quedado al margen de una participación en la que sí se ha contado con las Comunidades Autónomas y los usuarios beneficiarios del trasvase, representantes, en consecuencia, de unos intereses concretos que, aunque legítimos, no son todos los que deben tomarse en cuenta de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional. "Si la

cooperación es, como queda dicho, un principio inherente a nuestro sistema de reparto del poder público, su plasmación requiere lealtad institucional, para no burlar el delicado equilibrio del sistema en su conjunto. Existen problemas que afectan a varias o a todas las comunidades autónomas y todas las afectadas deben participar en la solución de los problemas, mediante fórmulas que permitan la colaboración multilateral. En esas circunstancias, no parece que tengan justificación las fórmulas convencionales bilaterales, en la medida que condicionan o hipotecan la solución adoptada para el conjunto de las comunidades autónomas afectadas" (Fanlo Loras).

En cualquier caso, la modificación del régimen establecido en una ley ordinaria por otra ley posterior, efecto normal del principio de sucesión normativa, no es algo que pueda aducirse en el presente supuesto, pues no puede obviarse que la Ley 21/2013 no ha modificado el TRLAg en relación con el procedimiento de aprobación del Plan Hidrológico Nacional, sino que simplemente ha prescindido del mismo. "Formalmente, es evidente que una ley puede quebrar el esquema de la Ley de Aguas, ya que tiene el mismo rango. Pero, sustantivamente, si la citada Ley exige que las transferencias se incluyan en el PHN, esta disposición es de obligado cumplimiento, incluso para el legislador. Podrá modificarla, pero no ignorarla" (Menéndez Rexarch). Y por ello, como señala el Tribunal Constitucional, "se trata de una obligación normativa que está llamado a cumplir, de modo que en tanto esté vigente la ley (…), no tiene libertad alguna de elección y debe ejecutar las previsiones legales al exigirlo así de consuno los principios de legalidad, seguridad jurídica y pleno sometimiento de la acción administrativa a la ley y al Derecho (arts. 9.3 y 103.1 CE)" (STC 237/2012, FJ 6º).

En segundo término, las Cortes de Aragón recurren también la disposición final cuarta de la Ley de evaluación ambiental, que modifica sustancialmente el contenido del art. 72 TRLAg, relativo al régimen de cesión de derechos al uso privativo de aguas que implique la utilización de infraestructuras que interconecten territorios de distintos Planes Hidrológicos de cuenca –o lo que es lo mismo, los contratos de cesión de derechos al uso privativo de aguas trasvasadas–, suprimiendo la exigencia establecida con anterioridad por la que sólo se podían usar tales infraestructuras "si el Plan Hidrológico Nacional o las leyes singulares reguladoras de cada trasvase así lo han previsto". La diferencia es sustancial porque las transferencias previstas en el Plan Hidrológico Nacional tienen que establecer las condiciones en que se deberán llevar a cabo, incluyendo, por supuesto, las condiciones ambientales, las técnicas, el volumen a trasvasar y el destino de las aguas trasvasadas, mientras que, para las que se efectúen en virtud de estos contratos de cesión, no se establece condición alguna. De esta forma, cuando la transacción implique la utilización de infraestructuras de conexión intercuencas, únicamente se requerirá, para el trasvase de aguas, la autorización del contrato por la Dirección General del Agua, por lo que se basará en una decisión aislada sobre la oportunidad de la trasferencia, al margen de cualquier planificación. El art. 72 TRLA, en la nueva redacción, posibilita los trasvases entre cuencas al margen del Plan Hidrológico Nacional, deslegalizando una materia sobre la que existe una reserva de ley [art. 45.1 c) TRLA] que tiene engarce constitucional, vulnerando, en opinión de las Cortes de

Aragón, el principio de planificación hidrológica cuya preeminencia resulta del mismo modo una exigencia de la Carta Magna (art. 1.4 TRLA), y vaciando hasta límites que se tachan de inconstitucionales la mínima intervención administrativa necesaria en relación con el demanio hidráulico (art. 132 CE). Se prescinde, además, de los mecanismos establecidos para garantizar la participación autonómica en la planificación hidrológica (arts. 72.2 EAAr), y del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 72.3 EAAr), por lo que se le imputa un vicio de inconstitucionalidad por infracción de los arts. 9.3, 45.2, 132 y 149.1.22.ª CE, así como 19; 71.8.ª,17.ª, 21.ª, 22.ª y 23.ª; 72 y 75.3.ª EAAr.

Finalmente, las Cortes de Aragón argumentan que la disposición final quinta de la Ley 21/2013, al dar nueva redacción al apartado primero de la adicional sexta de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, incorpora una limitación previa de la disponibilidad del agua en la demarcación cedente a través de la determinación por el Gobierno, mediante Real Decreto, de un volumen máximo de desembalse para sus necesidades propias. A juicio de la recurrente, lo anterior no solo menoscaba el régimen de participación en la gestión del agua que impone el principio constitucional de cooperación, como consecuencia del entrecruzamiento competencial que se produce en la materia, sino que, además, vulnera el principio de prioridad de la cuenca cedente (art. 12.2 Ley 10/2001), trasunto del principio constitucional de unidad de cuenca, así como la reserva material del Plan Hidrológico Nacional [art. 45.1.c) TRLA], en tanto que las condiciones de las transferencias integran "en todo caso" su contenido necesario. La regulación reservada al Plan Hidrológico Nacional no se refiere únicamente a una mera autorización de un volumen, sino que ha de integrar las condiciones ambientales, técnicas, el destino de las aguas trasvasadas o la organización, gestión, ejecución, explotación y régimen económico-financiero de las mismas. En coherencia con los principios constitucionales de protección del medio ambiente, utilización racional de los recursos naturales, solidaridad y equilibrio territorial, el legislador estatal de aguas hace de la planificación hidrológica la pieza clave para conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico. Por todo ello, las Cortes de Aragón estiman que la disposición final quinta de la Ley 21/2013 habría incurrido en un vicio de inconstitucionalidad con base en los mismos preceptos citados más arriba.

6.3. El Ejecutivo autónomo emprende acciones legales para tratar de detener la explotación de una mina en el término soriano de Borobia por su posible repercusión medioambiental en Aragón

El ejecutivo autonómico decidió, a finales de 2013, emprender acciones judiciales frente a la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, que desestima el requerimiento previo formulado por el Departamento

de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Aragón, en contra de la explotación de una mina de magnesita en la localidad soriana de Borobia, al sur del Parque Natural del Moncayo. Una vía, la judicial, a la que recurre el Gobierno aragonés, después de haber intentado hecho valer, frente a la Comunidad vecina, argumentos ambientales y de procedimiento, en contra de la puesta en marcha de ese proyecto.

Concretamente, la oposición a la explotación de esta mina en Borobia se basa, entre otros argumentos, en la repercusión medioambiental negativa que pueda comportar en los acuíferos que dan nacimiento a cuatro ríos de la margen izquierda del Jalón (Manubles, Ribota, Aranda e Isuela), que discurren por Aragón, alegándose que incidiría de forma segura en los abastecimientos de agua de boca de varios municipios, así como en los aprovechamientos agrícolas y ganaderos. Se habla de la degradación que se produciría en estos ríos, del deterioro del ecosistema y de la biodiversidad que se provocaría, dada su incompatibilidad, se sostiene, con el impacto ambiental del proyecto minero a cielo abierto. Desde el punto de vista del procedimiento, se arguye que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), formulada en julio de 2010, no tuvo en cuenta, precisamente, las posibles afecciones ambientales en nuestra Comunidad Autónoma, siendo por lo tanto la pretensión del Gobierno de Aragón que se efectúe una evaluación ambiental completa, que contemple también las afecciones en la Comunidad Autónoma limítrofe.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón: Modesto Lobón Sobrino.

Secretario General Técnico: Javier Rincón Gimeno.

Director General de Producción Agraria: Jesús Nogués Navarro.

Director General de Desarrollo Rural: Luis Marruedo Espeja.

Director General de Alimentación y Fomento Agroalimentario: Luis Miguel Albarrán González-Urria.

Directora General de Calidad Ambiental: Pilar Molinero García.

Director General de Conservación del Medio Natural: Santiago Pablo Munilla López.

Director General de Gestión Forestal: Roque Santiago Vicente Lanau.

Director del Instituto Aragonés del Agua: Alfredo Cajal Gavín.

Directora del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental: Nuria Gayán Margeli.

Director-Gerente de SARGA: Enrique Martín Bernal

8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Decreto Legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza (BOA 13 de diciembre).

Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 9 enero 2014).

Decreto 38/2013, de 19 de marzo, del Gobierno de Aragón, de modificación del Decreto 232/2012, de 23 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados en Aragón (BOA 2 abril)

Decreto 117/2013, de 9 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal de la entidad de derecho público Instituto Aragonés del Agua, regulados en la Orden de 20 de abril de 2001, del Departamento de Medio Ambiente (BOA 19 julio).

Decreto 133/2013, de 23 de julio, del Gobierno de Aragón, de simplificación y adaptación a la normativa vigente de procedimientos administrativos en materia de medio ambiente (BOA 2 agosto).

Decreto 136/2013, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, sobre subvenciones en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente (BOA 8 agosto).

Decreto 163/2013, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento (BOA 11 de octubre).

Decreto 170/2013, de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se delimitan las zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en Aragón y se regula la alimentación de dichas especies en estas zonas con subproductos animales no destinados al consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas (BOA 4 noviembre).

Decreto 177/2013, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Premio Medio Ambiente de Aragón a las acciones en favor del medio ambiente (BOA 13 noviembre).

XXI

Canarias: el activismo judicial contra los parques naturales

Adolfo Jiménez Jaén

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–3. Organización.–4. Presupuestos, planes proyectos y ejecución.–4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2011.–*4.2. Planes y Programas.*–A) Decreto 94/2013, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Pinzón Azul de Gran Canaria (Fringilla Teydea Polatzeki).–B) Aprobación de las normas de Conservación de las Zonas de Especial Conservación de la red Natura 2000, no coincidentes con los Espacios Naturales de Canarias.–C) Aprobación del Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (Lanzarote).–a) Descripción y fundamentos de protección.–b) Zonificación y clasificación del suelo.–c) Régimen de usos.–5. Jurisprudencia ambiental.–*5.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de septiembre de 2013, recurso 210/2010) Normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya.–5.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de noviembre de 2012. Anulación de la declaración de Parques naturales producida por la Ley 12/1987, de 19 de junio.*–6. Problemas. Conflictos ambientales..–7. Apéndice Informativo.–Jurisprudencia.–Organización.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La situación de crisis que afecta a todo el Estado y que ha tenido una importante incidencia en la actividad económica de las Islas Canarias, está provocando un retraimiento en la aprobación de nuevas normas ambientales. En general, durante los últimos años, pero sobre todo en el actual, la tónica ha sido la de evitar la aprobación de normativa ambiental, de lo cual es un buen ejemplo la crónica que en este momento de presenta.

La única norma con una cierta relevancia ambiental, es realmente una norma relativa a la renovación y recualificación turística.

Ante la falta de actividad del Gobierno, los grupos ambientales han empezado a tomar algunas iniciativas, como, por ejemplo, la de presentar, probablemente durante el año 2014, una Iniciativa Legislativa Popular sobre el fomento de las energías renovables y del ahorro energético.

Por otro lado, lo que hasta ahora había sido una fuerte barrera en la protección del medio ambiente en Canarias, como era la declaración de más del 40 por ciento del territorio como Espacio Natural protegido, ha empezado a resquebrajarse en virtud de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que pone en cuestión la vigencia de la protección de los Parques Naturales de Canarias en virtud de la ausencia de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que de acuerdo con el artículo 15 de la entonces vigente Ley 4/1989, de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres, era necesario aprobar bien con anterioridad a dicha declaración, bien en el plazo de un año de la misma. Sin perjuicio del comentario que se le dedica en el apartado correspondiente, resulta necesario destacar en este punto algunos aspectos que llaman la atención de esta decisión judicial. En primer término, que aplica con efectos retroactivos la Ley 4/1989, ya que la declaración de los Parques Naturales de Canarias se llevó a cabo en el año 1987. En segundo lugar, que procede a anular, sin competencia para ello, una norma con rango de Ley posterior a la Constitución, función que corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional, por lo que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha vulnerado claramente el orden constitucional. Precisamente, por esta razón el Gobierno de Canarias ha presentado un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Y, finalmente, esta decisión choca de frente con la postura mantenida por el mismo Tribunal en casos similares en lo que ha avalado la declaración de parques naturales realizada a través de la Ley 12/1987, contando esta sentencia, además, con el aval del propio Tribunal Supremo.

2. LEGISLACIÓN

Este año no hay que reseñar normativa ambiental alguna. En el tercer año de legislatura y la Comunidad Autónoma, aunque carece de normativa en buena parte de los sectores ambientales más importantes, sin embargo, no cuenta con un programa normativo en esta materia.

La única norma a reseñar es la ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y de modernización turística de Canarias, que aunque no se trata de una norma ambiental propiamente dicha, merece algún comentario por el impacto de la actividad turística en el territorio de las islas. Para ello, es preciso recordar que por Ley 19/2003, de 14 de abril, se aprobaron las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, entre cuyas medidas se encontraba el establecimiento de límites al crecimiento de la actividad turística, imponiendo límites temporales y territoriales al mismo. Pues bien, la nueva Ley acaba con esa etapa, eliminando todo tipo de límites y ritmos al crecimiento turístico, y no estableciendo otras condiciones más que las relativas al tipo y categoría de establecimiento a construir: hoteles de 5 estrellas y a los establecimientos extraho-

teleros, condicionado en los apartamentos a la categoría de 5 estrellas (art. 4.2.c) pero, en ambos casos, sin ningún condicionamiento complementario ni temporal, además de permitir los establecimientos e1 turismo rural y los que se pretendan ubicar en suelo urbano consolidado no turístico.

En segundo lugar, la Ley trata de incentivar la renovación y modernización turística, distinguiendo entre la renovación urbana, esto es, la referida a la regeneración integral de las urbanizaciones y núcleos turísticos de las islas mediante intervenciones públicas y privadas con el objetivo de lograr "la regeneración de la ciudad turísticas conforme a un modelo sostenible y de calidad" (artículo 6), para lo cual, además de poderse llevar a cabo a través del correspondiente planeamiento general, se crean como instrumentos para implementar tales operaciones los llamados Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, regulados en los artículo 7, 8 y 9. El primero de tales preceptos los define como "instrumentos de ordenación urbanística que complementan y, en su caso, sustituyen a las determinaciones urbanísticas vigentes, con objeto de viabilizar la renovación urbana y edificatoria en los términos señalados en esta ley, sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, si no existe acuerdo municipal previo que lo permita", pudiendo incluso prever determinaciones no contempladas por el planeamiento general, o incluso alterarlas, cuando éstos no se encuentren adaptados a las Directrices aprobadas por la ya mencionada Ley 19/2003. En caso de que se encuentren adaptados, sus determinaciones tendrán para los planes de modernización el valor de recomendación, de tal forma que los planes de modernización podrán separarse de las mismas siempre que su finalidad sea la de viabilizar operaciones de renovación urbana en los términos previstos en esta ley.

En cuanto a la renovación edificatoria, la ley prevé a partir de su artículo 10 diversos incentivos a dicha renovación, que están desarrollados en los artículos siguientes. Sin que sea el momento de entrar en su descripción sí se puede decir que, en general, mediante la aplicación de dichos incentivos el incremento de la planta alojativa puede ser notable, si se pasa de establecimientos de baja categoría a la de 5 estrellas o más y si, además, se cede suelo al municipio, traspasando los nuevos aprovechamientos a otro lugar. Finalmente, en su art. 11.1, establece también incentivos de edificabilidad, independientes de los anteriores, hasta incrementar en 100% la prevista por la normativa que establezca el planeamiento vigente para el uso de que se trate, siempre que éste admita tal posibilidad y en función de un cuarteto de coeficientes de carácter general, energético, cualitativo y ambiental.

Con todo, el mensaje más negativo de la ley es el proceso de legalización permitido por algunas Disposiciones transitorias. Así, se permite la legalización de todas aquellas plazas de alojamiento de cualquier tipología que no cuenten con la autorización prevista en el artículo 24 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias y que constituyan una unidad o se integren en edificaciones que acrediten haber sido construidos conforme a licencia municipal de obras no anuladas obtenida con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias,

a los que, además se les permite acogerse a los incentivos de la propia Ley para su renovación (Disposición Transitoria Cuarta).

Por último, los incentivos a la renovación previstos en diversos artículos de la Ley pueden provocar un incremento notable de las densidades, lo que pudiera provocar un efecto contrario al buscado: una mayor densificación y por tanto, un peor paisaje urbano en las ciudades turísticas.

La ley abarca muchos otros aspectos más relacionados con el sector turístico, que no tiene relación con los temas ambientales por los que no se incluyen aquí.

3. ORGANIZACIÓN

En materia de organización, como ya se puesto de manifiesto en anteriores Observatorios, las competencias en la materia se encuentran divididas entre la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad y la de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, tal y como quedó configurado el Gobierno mediante los Decretos 86/2011, de 8 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, y 170/2011, de 12 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Pero hasta la fecha, no se han dictado los correspondientes reglamentos orgánicos de las Consejerías antes mencionadas. Esto ha provocado, en algún caso, que en determinadas materias las competencias se solapen o se dupliquen. Un buen ejemplo, es de un Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, que tramita la Consejería de de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, y que incluye materias, por ejemplo, la evaluación ambiental, que corresponden a la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad.

Con todo, merece destacar que el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias atribuye las competencias sobre la planificación de los Espacios Naturales protegidos a la Consejería con competencias en materia de Medio Ambiente y, sin embargo, siguen siendo ejercidas por la Consejería con competencias en ordenación del territorio.

4. PRESUPUESTOS, PLANES PROYECTOS Y EJECUCIÓN

4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2011

Respecto de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2013, las partidas relativas al medio ambiente han sufrido, un año más, una reducción respecto de las del año anterior. Así, resultan significativas las reducciones en los programas de Disciplina Urbanística y Medioambiental (más de un 75 por ciento), medio natural

(casi un 70 por ciento) y calidad ambiental (más del 63 por ciento). Sin embargo, se ha incrementado notablemente el programa relativo al Desarrollo sostenible y Cambio climático, hasta un 621 por ciento.

4.2. Planes y Programas

A) Decreto 94/2013, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Pinzón Azul de Gran Canaria (Fringilla Teydea Polatzeki)

El Decreto 94/2013, de 5 de septiembre, aprueba el Plan de Recuperación del Pinzón Azul de Gran Canaria (Fringilla Teydea Polatzeki). Esta especie está incluida en el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, dentro del Catálogo Español de Especies Amenazadas en la categoría "en peligro de extinción". Asimismo, se encuentra recogida en la categoría "en peligro de extinción" en el Catálogo Canario de Especies Protegidas, Anexo I de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas (BOC nº 112, de 9.6.10), que determina que serán especies "en peligro de extinción", entre otras, aquellas con presencia significativa en Canarias y así calificadas por el Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Además, la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, recoge la especie Fringilla teydea en su Anexo I, teniendo la consideración de especie prioritaria para la designación de zonas especiales de protección para las aves (ZEPAs), lo que ha dado lugar a la declaración de las ZEPAs de Tamadaba (ES0000111), de Ojeda, Inagua y Pajonales (ES0000041), de Ayagaures y Pilancones (ES0000110) y del Macizo de Tauro (ES0000113).

La población de esta actualmente está muy restringida, ya que el núcleo principal se encuentra en los pinares de Inagua, Ojeda y Pajonales (con una población cercana a los 250 ejemplares). El resto de la población se distribuye por los pinares de La Cumbre y de Tamadaba, todos los en Gran Canaria.

El Plan de recuperación de esta especie identifica dos factores de amenaza de esta especia. Por un lado, una causa más o menos remota como es la de la destrucción del hábitat debido a los intensos aprovechamientos forestales del pasado y a los efectos causados por numerosos incendios, así como la recolecta indiscriminada de ejemplares con destino a los museos de historia natural, contribuyeron en gran medida al declive y rarefacción de este taxón, principalmente durante la primera mitad del siglo XX. En la actualidad la escasa extensión del área de distribución actual, la profusa fragmentación forestal existente en Gran Canaria, el carácter marginal del hábitat donde se asienta la mayor parte de la población, y el reducido tamaño poblacional, son factores de amenaza para el mantenimiento futuro de las poblaciones a medio-largo plazo.

En segundo término, el reducido tamaño de la población hace que los riesgos puedan verse incrementados debido a eventos estocásticos, tanto intrínsecos como extrínsecos a la población, o por los efectos negativos derivados de un episodio catastrófico, como una sequía severa, un brote de enfermedad, o por incendios forestales. Con respecto a este último tipo de evento, y a pesar de que los estudios genéticos no mostraron una pérdida significativa de variabilidad tras el incendio del verano de 2007, debido quizá a la heterogeneidad en la severidad del mismo y la capacidad de dispersión de la especie, no se descarta una erosión continuada de la variabilidad genética debido a la deriva genética. Asimismo, continuos incendios en un corto periodo de tiempo podrían tener un gran impacto sobre una población tan reducida.

Dada esta realidad, el Plan se plantea como finalidad la de lograr la recuperación del pinzón azul de Gran Canaria es el restablecimiento, conservación y ampliación del hábitat esencial de esta subespecie, así como el incremento en número y rango de distribución de la misma, hasta conseguir un tamaño de población viable a largo plazo, y que pueda ser descatalogada de "En peligro de extinción". Para su logro, se plantean los siguientes objetivos:

1) Mantener la población principal de la especie y su hábitat en un buen estado de conservción.

2) Potenciar el establecimiento de nuevos núcleos de población autosuficientes.

3) Fomentar la conexión entre las distintas subpoblaciones.

4) Llevar a cabo el seguimiento periódico de las poblaciones.

5) Impulsar líneas de investigación que incrementen el nivel de conocimiento sobre la especie y optimicen las acciones de conservación, y fomentar la difusión sobre la especie y los avances del Plan.

Para lograr estos objetivos, se propone un programa de actuación, debidamente priorizado, con medidas concretas para cada uno de dichos objetivos

B) Aprobación de las normas de Conservación de las Zonas de Especial Conservación de la red Natura 2000, no coincidentes con los Espacios Naturales de Canarias

Mediante Orden de 18 de noviembre de 2013, por la que se aprueban las medidas de conservación de las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Canarias, destinadas al mantenimiento o restablecimiento de sus hábitats. Dicha orden viene a dar cumplimiento al Decreto 174/2009, de 29 de diciembre, señala en su artículo 2.1, que para las ZEC no coincidentes con espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, deberán elaborarse disposiciones específicas de conservación que complementen las medidas protectoras establecidas. Con apenas 5 artículos la orden ocupa 1.075 páginas del Boletín, ya que contiene en sendos

Anexos la ordenación de todas las Zonas de Especial Conservación de las Islas Canarias no coincidentes con Espacios Naturales Protegidos.

C) Aprobación del Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (Lanzarote)

Mediante Resolución de 26 de febrero de 2013, se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 28 de enero de 2013, relativo al Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (L-10), términos municipales de Tinajo, Tías, Teguise, San Bartolomé y Yaiza. Trámite de aprobación de la Memoria Ambiental y aprobación definitiva, resolución publicada en el Boletín Oficial de Canarias de 12 de marzo de 2013.

Se trata de uno de los pocos instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos aprobados en los últimos años; sin embargo, este caso puede servir para dar una idea general sobre la peculiaridad de estos instrumentos en la Comunidad Autónoma de Canarias. Yes que, efectivamente, los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos en Canarias no sólo regulan los aspectos relativos a la ordenación de los recursos naturales, estableciendo la zonificación y el régimen de usos, sino que, incluso, en el territorio incluido en dicho espacios, llega a establecer toda la ordenación urbanística del mismo. Esto es, incluye la clasificación y categorización del suelo, como si de un Plan General de Ordenación se tratara.

El Paisaje Protegido de La Geria, es un espacio singular situado en el centro de la isla de Lanzarote caracterizado por dos elementos: la existencia de suelos minerales escasamente alterados; y, una extensiva ocupación de una parte el mismo, por una actividad agrícola vitivinícola. Dicha actividad se lleva a cabo de una forma muy peculiar, mediante huecos practicados en el rofe negro (esto es, el picón o lapilli resultante de una erupción volcánica, complementados por muros de piedra volcánica seca, normalmente con forma curva, para la protección del viento). Por tanto, estamos ante un paisaje creado por el hombre a partir de una zona volcánica.

a) Descripción y fundamentos de protección

De acuerdo con el artículo 1 del Plan Rector, el Paisaje Protegido de La Geria constituye una franja territorial del centro interior de Lanzarote, situada entre alineamientos de conos volcánicos antiguos, rodeados por los flancos norte y oeste por los volcanes históricos y sus materiales lávicos.

De acuerdo con el artículo 2, la finalidad de protección del Paisaje Protegido de La Geria es el paisaje agrario tradicional, estableciendo su artículo 6 los siguientes fundamentos de protección: 1. Conformar un paisaje rural de gran belleza y valor cultural, etnográfico y agrícola. 2. Albergar estructuras geomorfológicas representativas de la geología insular, en buen estado de conservación. 3. Contener elementos naturales que destacan por su rareza y singularidad, con un interés científico especial.

Dada la degradación paisajística de las áreas cultivadas, el artículo 9 del Plan Rector plantea como primer objetivo del Plan "Recuperar y conservar el paisaje agrícola tradicional de cultivo en enarenados naturales", así como, "Potenciar las actividades productivas compatibles con los valores objeto de protección", entre los que se incluyen: "Promover la formación en las técnicas de cultivo de la vid y procesos de elaboración del vino conforme al reglamento y al pliego de condiciones técnicas del Consejo Regulador de la Denominación de Vinos de Lanzarote así como a la normativa sectorial que le sea de aplicación; así como "Establecer previsiones específicas para posibilitar la mejora de las instalaciones de vinificación".

Pero junto a esta actividad agrícola aparecen en el paisaje protegidos zonas sin alterar, por lo que se trata en las mismas de conservar los valores naturales del espacio, evitando nuevos deterioros, protegiendo los elementos geológicos que caracterizan la vertiente natural del paisaje de La Geria: coladas y conos; estableciendo medidas específicas para la Cueva de Los Naturalistas, en tanto se redelimita el Monumento Natural que la protege y se aprueban sus Normas de Conservación; y, finalmente, previendo las dotaciones básicas de personal de vigilancia.

b) Zonificación y clasificación del suelo

La Memoria del Plan plantea tres hipótesis o alternativas para la protección del Espacio. En la "rigurosa", la mayor parte del territorio se incluiría en las "Zonas de Uso Restringido", lo que conllevaría importantes restricciones al uso agrícola ya que, si bien se permitirían los usos agrícolas preexistentes, no así su ampliación ni su intensificación. En cambio, en la alternativa permisiva, por el contrario, se permitiría no sólo conservar la actividad agrícola existente, sino incluso su ampliación en las áreas del espacio que actualmente no están cultivadas, apoyando así a esta actividad como generadora del paisaje y de desarrollo de la población. Con esa finalidad, la mayor parte del espacio se zonificaría como "Zona de Uso Tradicional", con lo que podrían destruirse coladas actualmente no utilizadas para usos agrícolas. Finalmente, la alternativa "flexible" plantea tanto mantener la continuidad de las explotaciones agrícolas y su reactivación, pero sin permitir nuevas roturaciones con lo que no se ocuparían las zonas y elementos naturales actualmente no ocupados por el usos agrícola.

Tras el correspondiente debate, se llegó a una alternativa de consenso, reduciendo las "Zonas de Usos Moderado" asociadas a los conos y malpaíses, recogiendo una clasificación del suelo que permita no sólo la pervivencia del uso residencial, sino incluso su crecimiento, sin bien controlado. En esta alternativa, los terrenos agrícolas quedarían englobados dentro de las "Zonas de Uso Tradicional", pudiendo llevarse a cabo en ellos incluso nuevas roturaciones.

De esta manera los artículos 11 a 15 recogen la siguiente zonificación.

– Las Zonas de Uso Moderado, incluye las superficies que permitan la compatibilidad de su conservación (fundamentalmente ligada a las coladas históricas

y los conos) con actividades educativo ambientales y recreativas. Se incluyen, además, áreas donde se compatibiliza el mantenimiento de las actividades agrícolas y ganaderas preexistentes, abarca 2.757,8 ha.

- La Zona de Uso Tradicional, estaría constituida por aquella superficie en donde se desarrollan usos agrarios tradicionales que sean compatibles con su conservación, y que tiene una superficie de 2.407,5 ha.
- La Zona de Uso General, engloba aquellas superficies que por admitir una afluencia mayor de visitantes, puede servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios que redunden en beneficio de las comunidades locales integradas o próximas al Espacio Natural, y abarca una superficie de 2,1 ha.
- La Zona de Uso Especial, tiene como finalidad dar cabida a asentamientos rurales o urbanos preexistentes e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento territorial y urbanístico y que alcanza una superficie de 151,5 ha.

En cuanto a la clasificación del suelo, la alternativa elegida da lugar a que se puedan clasificar determinados suelos urbanos, incluso una zona de Suelo Urbanizable destinada a al crecimiento del núcleo de Uga. Con todo, la mayor parte del territorio va a estar clasificado como suelo rústico en las diferentes categorías recogidas en el texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

En cuanto al suelo urbano se recoge en esta clase de suelo, el ya clasificado como tal por los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, cuando esta clasificación es anexa a suelos urbanos clasificados como tales en el exterior del paisaje Protegido.

Finalmente, el Plan prevé el crecimiento poblacional en diferentes núcleos del Paisaje Protegido, estableciendo el número máximo de nuevas edificaciones y de habitantes, así como el suelo necesario para dotaciones y equipamientos.

En sentido negativo, cabe destacar el alto número de asentamientos rurales que el Plan reconoce así como los altos parámetros edificatorios que en el caso de las bodegas se permiten.

c) Régimen de usos

En cuanto al régimen de usos, éstos van en consonancia con la zonificación y con la clasificación del suelo, estableciendo la norma tanto un régimen general de usos, en el que se incluyen usos prohibidos, usos permitidos y usos autorizables, como un régimen específico, en función de la zona, la clase y la categoría de suelo.

Además, el Plan establece también las determinaciones que han de observarse para el desarrollo de usos y actividades, incluyendo, por ejemplo, normas para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales; normas relativas a la actividad agropecuaria, las infraestructuras, la regulación de los accesos

y tránsito y la normativa urbanística. En este último caso, como ya se ha advertido anteriormente, el Plan Especial del Paisaje Protegido contiene determinaciones que son propias de las Ordenanzas de los Planes Generales de Ordenación, como son las relacionadas con las parcelas, edificaciones, equipamientos dotaciones y espacios libres, incluyendo, por ejemplo, en suelo urbano las ordenanzas particulares en función de la zona del suelo de que se trate.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de septiembre de 2013, recurso 210/2010) Normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya

La Federación Ecologista Ben Magec-Ecologistas en Acción recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el acuerdo adoptado en sesión celebrada el 26 de febrero de 2010 por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de aprobación definitiva de las Normas de Conservación del Monumento Natural de la Montaña de Tindaya (F-6), T.M. de La Oliva.

Los motivos del recurso de basaban en los siguientes puntos: a) incumple y es contrario a los preceptos que regulan el Patrimonio histórico, –citándose indistintamente la Ley estatal 16/1985 y la Ley canaria 4/1999 –, b) supone una desafectación del "Bien de interés cultural", en la parte que es invadida por el Proyecto monumental de la montaña de Tindaya, c) incumple el artº 55.a del TR 1/2000 LOTENC en cuanto el suelo categorizado como SRPC4 se delimita exclusivamente para dar cobertura al Proyecto Monumental de Tindaya, y, en definitiva, d) en cuanto viabiliza la ejecución del Proyecto monumental de la montaña de Tindaya ideado por Chillida, son incompatibles con el régimen de protección del Monumento natural Montaña de Tindaya.

La sentencia comienza por establecer el régimen jurídico del espacio de la Montaña de Tindaya, objeto de las Normas de Conservación impugnadas, para lo cual recordamos sintéticamente los más significativos hitos de su regulación histórica. Así enumera los siguientes hitos en este sentido:

- *Mediante Resolución, de 10 de mayo de 1983, de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, se acordó la incoación del expediente de declaración de monumento histórico-artístico, del yacimiento arqueológico de la montaña de Tindaya en La Oliva, isla de Fuerteventura (BOE núm. 148 de 22 de junio de 1983). El expediente iniciado nunca tuvo resolución.*
- *Con la entrada en vigor de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 55 de 29 de junio de 1985), se establece en su artículo 40.2 que serán "declarados bienes de interés cultural por ministerio de esta Ley las cuevas, abrigos y los lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre". Es decir, "ex lege" se declara bien de interés cultural de estos bienes encontrados en la montaña de Tindaya.*

- *La Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de espacios naturales de Canarias, declaró como paraje natural de interés nacional a la Montaña de Tindaya.*
- *Mediante Resolución de 22 de mayo de 1992, de la Dirección General de Patrimonio Histórico, se incoa expediente de delimitación de zona arqueológica, Bien de Interés Cultural, a favor de la Montaña de Tindaya (BOC núm. 90 de 3 de julio de 1992). Dicha Resolución fue revocada por otra de 14 de febrero de 1995 de la misma Dirección General por haber sido dictada por órgano incompetente, toda vez que "en ese momento era el Cabildo Insular de Fuerteventura el que ostentaba las competencias para su delimitación".*
- *La entrada en vigor de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, reclasificó como Monumento Natural (F-6) el paraje natural de montaña de Tindaya, estableciendo la delimitación geográfica que ocupa una superficie de 186,7 hectáreas.*
- *El 24 de mayo de 1995, el Gobierno de Canarias declaró de interés general para Canarias, con especial relevancia para la isla de Fuerteventura, la elaboración del "Proyecto Monumental de Tindaya", ideado por el artista D. Eduardo Chillida.*
- *Entre los años 1993 y 1995 se tramitó el Plan Especial de Protección de la Zona Arqueológica de Montaña de Tindaya. El 10 de noviembre de 1993, la Dirección General de Patrimonio Histórico acordó la elaboración del Plan Especial por el Ayuntamiento de La Oliva. Finalmente, mediante acuerdo de 15 de febrero de 1996 del Pleno del Cabildo Insular de Fuerteventura, se devolvió el plan especial sin que nunca se haya concluido.*
- *Mediante Orden del Consejero de Política Territorial y Medioambiente de Canarias, de 11 de marzo de 1997, se aprobaron las Normas de Conservación del Monumento Natural de la Montaña de Tindaya.*
- *El Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, recoge en el Anexo de Reclasificación de los Espacios Naturales con la identificación F-6, el Monumento Natural de la Montaña de Tindaya.*

De esta enumeración de hechos la Sentencia deduce dos conclusiones en relación al régimen jurídico de la Montaña de Tindaya, que van a resultar decisivas para la resolución del recurso.

Por un lado, se trata de un espacio natural protegido, declarado por las Ley 12/1987 (posteriormente reclasificado mediante la Ley 12/1994) y recogido como tal en el Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. (LOTENC), contemplado en su anexo con la categoría de Monumento Natural. De acuerdo con el sistema de fuentes de ordenación que el propio texto normativo recoge, las normas de conservación, son el último escalón jerárquico de esta categoría de espacio natural, y por tanto deberán ser conformes con las que sobre su ámbito territorial establezcan las Directrices de Ordenación y el respectivo Plan Insular de Ordenación. (Artº 23 del TR).

De otro, su consideración, –o no–, como Bien de Interés cultural (BIC), de acuerdo con la normativa reguladora del Patrimonio Histórico, suscita la cuestión nuclear

más determinante del proceso y que constituye, como luego veremos, la calve para su resolución. En primer lugar, debemos afrontar cual es la normativa aplicable y vigente en el momento de aprobación de las Normas, que no puede ser otra que la Ley canaria 4/1999, que desde su entrada en vigor desplazó a la anterior Ley estatal 16/1985.

A partir de este momento la sentencia dirige su atención hacia la consideración de la Montaña de Tindaya como Bien de Interés Cultural. En este sentido, señala como legislación aplicable la Ley autonómica 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias. Así afirma que dicha Ley "desde su entrada en vigor desplazó a la anterior Ley estatal 16/1985".

Ahora bien, la Ley 16/1985 sí tuvo, en su momento, aplicación a este caso, lo que implicó, como acertadamente señala la sentencia, que antes de la entrada en vigor de la Ley canaria, se produjeron actos de reconocimiento de la Montaña de Tindaya, como Bien de interés cultural, iniciándose sin concluirlo, su delimitación como zona arqueológica. Así la sentencia señala:

> *"Tales reconocimientos se basaron en lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, a cuyo tenor "Quedan declarados Bienes de Interés Cultural por ministerio de esta Ley las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre".*
>
> *Este precepto, guarda paralelismo evidente con el artículo 62.2 de la Ley canaria 4/99, que bajo el titulo "Bienes arqueológicos de interés cultural" impone que los yacimientos arqueológicos más importantes de Canarias se declaren bienes de interés cultural, para a continuación establecer que: "2. Quedan declarados bienes de interés cultural:*
>
> *a) Con la categoría de Zona Arqueológica: Todos los sitios, lugares, cuevas, abrigos o soportes que contengan manifestaciones rupestres, los cuales deberán delimitarse con arreglo a lo dispuesto en el art. 26 de esta Ley." Admitido sin lugar a duda, que en la Montaña de Tindaya se encuentran manifestaciones rupestres, es concluyente que dicho espacio es un Bien de Interés cultural por imperativo legal, esto es, sin que precise de acto subsiguiente de declaración".*

A partir de esta normativa, es claro que admitido sin lugar a duda, que en la Montaña de Tindaya se encuentran manifestaciones rupestres, es concluyente que dicho espacio es un Bien de Interés cultural por imperativo legal, esto es, sin que precise de acto subsiguiente de declaración.

En este punto, la sentencia comienza a sentar los fundamentos de su decisión. Así comienza por diferenciar entre los Bienes de Interés Cultural que lo son por ministerio de la Ley, como el de la Montaña de Tindaya por tener manifestaciones de arte rupestres, y los que lo son por declaración singular.

Así se destaca que *"no pueden estimarse las alegaciones que ambas Administraciones codemandadas realizan acerca de la vigencia de la declaración como BIC de la Montaña de Tindaya, aludiendo a la posible caducidad de los procedimientos. Ello, porque no debe confundirse entre los procedimientos para la declaración de un BIC, –que solo existen como tales para aquellos que no lo son ope legis–, y el procedimiento de delimitación del ámbito de protección del BIC, como zona arqueológica, que conlleva la obligación de la Administración competente, de*

proceder a delimitar su ámbito". Cuestión que también la ley Canaria recoge, ya que la misma distingue lo que es el procedimiento de declaración de un BIC, a los que dedica los artículos 17 a 29 y lo que es la delimitación y entorno de protección, regulado en su artº 26.

A partir de lo anterior, la sentencia aplica dicha legislación al caso. Así, se afirma:

> *"Declarada Tindaya BIC por ministerio de la Ley como zona arqueológica, el propio artº 62.2 ordena que se proceda a delimitar su entorno con arreglo a lo dispuesto en el art. 26 que establece: "Delimitación y entorno de protección La delimitación de un bien inmueble de interés cultural y la de su entorno de protección, en su caso, se determinará con carácter provisional en el acto de su incoación, sin perjuicio de la delimitación definitiva que se incorpore a la declaración al término del expediente. A los efectos de esta Ley, se entiende por entorno de protección la zona periférica, exterior y continua al inmueble cuya delimitación se realiza a fin de prevenir, evitar o reducir un impacto negativo de obras, actividades o usos que repercutan en el bien a proteger, en su contemplación, estudio o apreciación de los valores del mismo".*

En definitiva, según el Tribunal *"la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias ha incumplido las obligaciones que le imponía la Ley de Patrimonio, al menos desde la entrada en vigor de la Ley 4/1999, con la consecuencia que pasamos a examinar".*

A partir de este momento, la Sala centra el objeto del recurso, esto es, las Normas de Conservación del Monumento Natural de Tindaya. Así concreta que "*la cuestión nuclear de la controversia, viene referida a si las Normas de conservación aprobadas, en la zonificación y regulación de usos y especialmente aquellos que se refieren a la eventual ejecución del Proyecto "Eduardo Chillida – Montaña de Tindaya", son o no compatibles con los valores objeto de protección del BIC esencialmente los grabados rupestres podomorfos existentes en la zona".*

Para el Tribunal los planteamientos de las partes sobre la clasificación del suelo realizada por las Normas de Conservación han de ser rechazados ya que la "*solución en Derecho requiere trasladar el interrogante a un estadio anterior, cual es si la delimitación del BIC y su entorno de protección que exige la normativa sobre patrimonio, puede ser sustituida o remplazada por las Normas de Conservación del espacio natural. La respuesta es claramente negativa, desde cualquier punto de vista que se examine".*

En definitiva según el Tribunal: *Competencialmente ya hemos visto que la aprobación de la delimitación del BIC y su área de protección se realiza por Decreto del Gobierno de Canarias, previo informe favorable del Consejo Canario del Patrimonio Histórico. El procedimiento a seguir, es distinto en uno y otro caso. La finalidad perseguida por uno y otro instrumento es distinta y la referida a la delimitación del BIC, es mucho más específica y especializada que la ordenación territorial y, desde luego, los criterios de delimitación del BIC no son coincidentes con los del Espacio natural. Jurídicamente el régimen de protección e incluso de propiedad de los BIC arqueológicos, (artº 61 de la Ley 4/1999), vendrá determinado por la delimitación que se realice de acuerdo con la Ley y desde luego no tiene que ser idéntica a la zonificación que establezca el instrumento de protección del espacio natural.*

Y ahora viene la postura más concluyente del Tribunal. Así comienza señalando que *"antes de la regulación contenida en las normas objeto de recurso, era y sigue siendo obligado, realizar la delimitación del BIC en la forma que exigen las normas que hemos citado".*

Y ello porque "*Su carácter es prioritario, no solo porque son presupuesto para enjuiciar la validez intrínseca de las normas, sino además por el alcance constitucional que la protección del patrimonio histórico conlleva, en tanto que a través de dicha protección y conservación se favorece el acceso a la cultura, como valor constitucional reconocido y protegido en el art° 44 de la CE y como instrumento adecuado para el desarrollo de la personalidad contenido en el art.° 10 de la CE., como reconoce y recoge la exposición de motivos de la Ley 4/1999 de patrimonio histórico de Canarias, que no solo legitiman sino obligan a los poderes públicos a la defensa del patrimonio histórico".*

De lo que se deduce que "*La primera obligación que tanto la Ley estatal como la canaria, imponen a la Administración era delimitar y proteger la zona arqueológica tantas veces citada. Al no hacerlo así, se han desperdiciado todos los recursos y esfuerzos volcados en aquella singular montaña, el espacio natural, la zona arqueológica y la posibilidad de protección y promoción debatidos*".

La conclusión es pues, clara: *"En definitiva, las Normas de Conservación objeto de recurso, en cuanto prescinden y obvian la delimitación del BIC Montaña de Tindaya, incurren en causa de nulidad y por ello el recurso debe ser estimado*". En cuanto al alcance del fallo, la sentencia señala:

> *"[…] la nulidad que vamos a declarar de las normas de conservación objeto de recurso, debía alcanzar exclusivamente a lo que será la delimitación del BIC de continua referencia. Lo que sucede es que al no contar con tal delimitación en la forma que es legalmente exigible, no podemos precisar espacialmente el alcance de la nulidad declarada. Sin embargo, en virtud del principio de congruencia, (artº 33.1 LJCA) no podemos exceder del pronunciamiento solicitado en la demanda y por ello limitamos la declaración de nulidad a las determinaciones que se refieren a la categoría de suelo rustico de protección cultural 4 (SRPC4), sin que podamos acceder a la pretensión de plena jurisdicción consistente en definir que categorización debe otorgarse a tal área, en virtud de lo dispuesto en el artº 71.2 de la Ley jurisdiccional.*

5.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de noviembre de 2012. Anulación de la declaración de Parques naturales producida por la Ley 12/1987, de 19 de junio

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 28 de noviembre de 2012, resuelve el Recurso de Apelación contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo que anuló una sanción impuesta por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural contra una empresa propietaria de una finca situada en el Parque Natural de Tamadaba (Isla de Gran Canaria) por la comisión de una falta muy grave consistente en obra de construcción de nueva edificación destinada al esparcimiento de los residentes donde anteriormente existía un alpendre.

En dicha Sentencia se fundamenta en doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que la declaración de un Parque Natural vaya precedida de la tramitación y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de lo que deduce que la declaración del parque Natural de Tamadaba no está vigente.

El recurso fue presentado por la ya mencionada Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, que alega la vigencia del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión del Parque en cuestión.

La Sentencia de la Sala rechaza el recurso y confirma la sentencia de instancia.

En primer lugar, analiza la obligación de planificación previa para la declaración de los Parques y Reservas Naturales, tal y como ahora recoge el artículo 35 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, y cuyo antecedente se encuentra en el artículo 15 de la ley 4/1989, de 27 de marzo, que establecía:

> *"1. La declaración de los Parques y Reservas Naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.*
>
> *2. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación.*"

A partir de este precepto, la Sala recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio: *"El art. 15 Ley 4/89 contiene, ante todo, un mandato de inseparabilidad, por así decir, entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales de la zona, tal como se prevé esta figura en el art. 4 de la Ley como instrumento fundamental de integración de los principios inspiradores de la Ley recogidos en su art. 2 y, señaladamente, la conciliación de la conservación del espacio con un ordenado aprovechamiento del mismo. La aprobación del Plan debe preceder, como regla, a la declaración del espacio, si bien puede también sucederle bajo determinadas condiciones, pero siempre en el plazo de 1 año. Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, siendo esto lo que el art. 15 trata fundamentalmente de evitar y como, por lo demás, resulta también del art. 13,1 Ley andaluza. Pero el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el art. 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan".*

Asimismo, recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que reitera la necesidad de que la declaración de Reservas y Parques naturales vayan precedidos de la redacción y aprobación del correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales o en casos excepcionales que su aprobación se produzca dentro del año siguiente a su declaración y los efectos que comporta la violación de la norma básica. Así, el Tribunal Supremo ha declarado en sus Sentencias de 6 de mayo de 2003 (r.c. 3727/1997), 21 de octubre de 2003 (r.c. 10867/1998), 28 de junio de 2004 (r.c. 4337/2001), 22 de febrero de 2005 (r.c. 2278/2002) y 5 de abril de 2006 (r.c.

373/2003), que la declaración de Parque natural perdió vigencia o devino inoperante por no haberse aprobado el PORN en el plazo establecido.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la declaración de los Parques Naturales de Canarias se llevó a cabo a través de la Ley 12/1987, de 19 de junio, esto es con anterioridad a la ley 4/1989, por lo que no le era de aplicación dicha obligación. Pues bien dicha circunstancia está expresamente prevista en las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 4/1989, según las cuales:

> *Primera.*
>
> *La elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión, a que se refiere el artículo 19.1, se realizará en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.*
>
> *Segunda.*
>
> *A efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional, en su caso, las Comunidades Autónomas procederán a la reclasificación de los espacios naturales protegidos que hayan declarado conforme a su normativa y que se correspondan con las figuras reguladas en este Ley, y sin perjuicio de lo establecido en su artículo 21.2.*

Obsérvese que ambas disposiciones se refieren a los Espacios Naturales Protegidos declarados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. La Disposición Transitoria Primera se refiere a la planificación de los Espacios Naturales Protegidos ya declarados, respecto de los cuales se establece la obligación de que los órganos competentes para su gestión aprueben en el plazo de un año los Planes Rectores de uso y Gestión. Aplicado al caso de Canarias, los Parques Naturales declarados mediante la Ley 12/1987, debían tener aprobados sus Planes Rectores de Uso y Gestión en el plazo de un año. Y no, como sin fundamento afirma la Sentencia, un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, innecesario, ya que el espacio ya está declarado.

Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda mandata a las Comunidades Autónomas para que efectúen la reclasificación de sus espacios ya declarados, con la única finalidad de poder efectuar la aplicación de la Ley básica, de tal manera que los espacios ya declarados se adapten a las categorías de protección (Reservas, Parques, Paisajes y Monumentos) recogida en la propia Ley, a efectos de su homologación internacional.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias obvia la primera de las disposiciones transitorias, y respecto de la segunda, interpreta que ésta obliga, no a una mera reclasificación, sino a una nueva declaración, que en el caso de los Parques Naturales exigiría la aprobación del Plan de Ordenación de los recursos Naturales. Concretamente, se señala lo siguiente: "*La primera declaración del Parque Natural de Tamadaba, –como en general de todos los parques y reservas canarios –, se contiene en la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias. Dicha norma, naturalmente al ser anterior a la Ley de bases 4/1989, no contenía previsión alguna sobre la aprobación del Plan de Ordenación de los recursos naturales. Pero sin embargo infringiendo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley estatal – que establecía que a efectos*

de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional, en su caso, las Comunidades Autónomas procederán a la reclasificación de los espacios naturales protegidos que hayan declarado conforme a su normativa y que se correspondan con las figuras reguladas en esta ley, y sin perjuicio de lo establecido en el art. 21,2.–, no se llego a adaptar a la normativa estatal, adaptación que hubiera pasado ineludiblemente por la elaboración y aprobación del correspondiente PORN".

El Voto particular de la Magistrada Inmaculada Rodríguez Falcón pone de manifiesto esta contradicción de la Sentencia. Concretamente la magistrada destaca:

> *"Considero que los Parques Naturales declarados en Canarias con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1989 no pudieron infringir en ningún caso lo dispuesto en su art. 15, toda vez que tales parques ya existían jurídicamente, no se crean tras la vigencia de aquélla norma. Y para su validez tampoco necesitaban de un PORN por no exigirlo la legislación aplicable cuando se declararon.*

Por otro lado, y en contra de lo que se sostiene en la Sentencia, es reiterada la doctrina el Tribunal Supremo en el sentido de que el incumplimiento del plazo de un año para la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los recursos naturales no provoca la nulidad de la declaración, sino simplemente su ineficacia, En este sentido, conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 28 de junio de 2004, en la que se viene a establecer que si bien la observancia del plazo es esencial en el procedimiento excepcional de declaración de un Parque, de tal modo que, en consonancia con la naturaleza de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, ha de entenderse que la vigencia de la propia ley queda condicionada al cumplimiento del mandato establecido en su artículo 4 y que, incumplido éste, si bien a continuación matiza esta postura ya que señala que lo que realmente ocurre es que no cabe mantener los efectos de aquella declaración, si bien matiza que la pérdida de vigencia de aquella declaración, o lo que es lo mismo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales transcurrido un año desde la declaración de la zona como Parque, no determina la nulidad de la declaración del Espacio Natural Protegido.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de de 11 de noviembre de 2009, resume perfectamente esta cuestión. Y así:

1º) Si la declaración se ha efectuado por Decreto, esto es, si "fuese la Administración quien, sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, efectuase la declaración de Parque o Reserva por concurrir razones que así los justifiquen, debidamente recogidas en la norma que lo declare, y, posteriormente, la propia Administración no aprobase en el plazo del año legalmente establecido el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la disposición administrativa, por la que se declaró el Parque o Reserva, es nula, como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo lo acordó en su citada Sentencia de fecha 6 de mayo de 2003 (recurso 3727/1997 [RJ 2003, 4053]),

2º) En cambio, si la declaración se ha llevado a efecto mediante una Ley la sentencia señala que "la consecuencia de no haberse tramitado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en el plazo de un año, como ordena el referido artículo 15.2 de esta misma Ley, es la pérdida de eficacia de tal declaración de Espacio Natural con todas las consecuencias que de ello pudiesen derivarse, cual son, entre otras, la inoperancia de las contempladas en el artículo 10.3 de la propia Ley 4/1989 (declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración) y la desaparición de todas las limitaciones inherentes a la declaración de Parque o Reserva.

Es más, como señala el voto particular presentado por la magistrada Inmaculada Rodríguez Falcón, en la que recuerda que la Sala ya se ha pronunciado sobre esta cuestión de tal manera que, como recuerda el voto particular,

> *"La solución a la que ha llegado la Sala en la Sentencia mayoritaria conlleva un cambio de criterio respecto al mantenido por la misma en las Sentencias dictadas con ocasión de la impugnación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandia, esto es, la Sentencia de 7 de abril de 2009 (Rec. nº 35/2007), a la que siguieron la Sentencias de 30 de abril de 2010 (Rec. nº 14/2008), y la Sentencia de 1 de junio de 2009 (Rec. nº 34/2007).*
>
> *En aquellas Sentencias la Sala declinó la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad por considerar posible realizar una interpretación armonizada del derecho autonómico, acorde con las determinaciones de la legislación estatal básica, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina constitucional. Más allá de tratarse de la impugnación de un plan –en aquel caso– frente a la revisión de una sanción –en el presente–, y de la diferente ubicación geográfica de los supuestos –Fuerteventura y Gran Canaria–, lo cierto es que la cuestión litigiosa, en su esencia, es la misma: estamos en presencia de un Parque Natural declarado por la Ley territorial 12/1987, y protegido por sus respectivos Plan Insular de Ordenación (PIO) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Ante el mismo criterio hoy acogido en la Sentencia mayoritaria, la Sala en estas otras decisiones ofreció una respuesta distinta, a cuyos argumentos me remito. Expresamente señalamos en aquellos casos que el Plan Insular de Ordenación contenía las determinaciones exigidas por la legislación estatal para el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y, por tanto, que el contenido del PORN inserto en el PIO cumplía las exigencias de la legislación básica estatal. A tal respecto, sirva como muestra lo que se dijo en tales resoluciones: «[…] De tal manera que el contenido del Plan Insular de Ordenación, contendrá las determinaciones exigidas por la legislación vigente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, entendiendo por conservación la preservación o utilización ordenada, en su caso, con base al criterio del desarrollo sostenible. Por tanto, el contenido del PORN, inserto en el PIO, cumple con los parámetros exigidos por el artículo 4.4 de la ley estatal 4/1989 para el PORN que había de elaborarse conforme al artículo 15 de la misma ley. Consideramos, por tanto, que no cabe plantear la inconstitucionalidad que pretende que se plantee por esta Sala».*

Efectivamente, ha sido el propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias, mediante sentencia, entre otras, de 3 de mayo de 2005, el que ya había ya resuelto un caso idéntico, pero en sentido contrario. En aquella resolución, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en función de lo establecido tanto en la normativa autonómica sobre Ordenación del Territorio como en la propia Ley 4/1989, vino a equiparar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales con los Planes Especiales de Ordenación de los Paisajes protegidos. En efecto, según aquella Sentencia, "*no*

puede decirse que el Plan Especial en tramitación carezca de consecuencias jurídicas, pues es el propio TRLOTCyENC es el que establece estas consecuencia al catalogarlo como instrumento de ordenación de los recursos naturales [art. 14.2 y 21 c) TR] lo que supone la aplicación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que es legislación básica estatal y en cuyo marco se aprobó; la Ley de Espacios Naturales de Canarias.

En definitiva, lo que viene a decir el Tribunal es que en virtud del artículo 14 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias los Planes Especiales del paisaje Protegido (en el caso de la sentencia que comentamos los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales), cumplen la misma función, tiene la misma naturaleza y les son de aplicación las mismas reglas que a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Pues bien, ha sido el propio Tribunal Supremo el que ha venido a confirmar la validez de la argumentación del Tribunal Superior de Justicia de Canarias realizado en aquella sentencia de 1995. En efecto, en su resolución de fecha 29 de septiembre de 2010, afirma: "*Lo que dicha Sala sentenciadora declaró, a nuestro juicio con toda corrección, es que, habiéndose aprobado inicialmente el Plan Especial de Protección Paisajística del Paisaje de Las Cumbres, no era posible, conforme a lo establecido en el artículo 7.2 de la indicada Ley , otorgar autorización alguna para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, hasta tanto no se produzca la aprobación definitiva del mencionado Plan, sin informe favorable de la Administración actuante, por lo que la denegación de la calificación territorial solicitada era ajustada a derecho en cuanto ese Plan Especial prohíbe la apertura de nuevos caminos, pistas u otras vías de comunicación*"

La segunda cuestión que plantea la sentencia es la relativa a la función de los Tribunales de Justicia en relación a las declaraciones de espacios naturales realizadas por una Ley. Como es conocido, la potestad de anular normas con rango de Ley está reservada exclusivamente al Tribunal Constitucional. Sin embargo, durante algunos años, los Tribunales de Justicia han venido anulando preceptos legales en los supuestos en los que los mismos contradecían una norma estatal, en virtud del principio de supremacía del Derecho estatal sobre el autonómico contenido en el artículo 149.3 de la Constitución. Según el planeamiento de la sentencia que comentamos, *"Las relaciones interordinamentales que se producen en aquellos supuestos en que la Constitución y los Estatutos atribuyen la competencia en una determinada materia de forma dual al Estado y las Comunidades, ha sido objeto de amplios estudios doctrinales. En materia de medio ambiente, nos encontramos ante una típica situación de tal dualidad dado que el artº 149.1.23 atribuye al Estado la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección"*. Y continúa: "*Si la norma de una Comunidad Autónoma dictada en desarrollo de la regulación básica estatal, penetra o invade el ámbito concreto que constitucionalmente corresponde al Estado, ésta norma incurrirá en vicio de incompetencia que comportará necesariamente su inconstitucionalidad. Y, a la inversa, si la Ley básica estatal aborda prácticamente la totalidad de la regulación de la materia, vaciando de contenido la competencia legislativa autonómica de desarrollo, por no*

quedar ya espacio libre a la misma, incurrirá en inconstitucionalidad por exceso competencial. En estos casos es claro que el juez, no puede resolver el conflicto competencial entre las dos leyes, pues ello implicaría un juicio de constitucionalidad sobre normas con rango de Ley, cuya resolución es de exclusiva competencia del Tribunal Constitucional, por lo que habría de estarse a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y plantear la cuestión de inconstitucionalidad cuando considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo, puede ser contraria a la Constitución".

A partir de este punto el Tribunal da un giro en su argumentación, de tal forma que omite el monopolio del Tribunal Constitucional para anular normas con rango de Ley recogido tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así señala que en este caso no se trata de una norma de cuya validez dependa el fallo, ya que *"la Ley básica estatal 4/1989 fue declarada constitucional y subrayado su carácter básico por el Tribunal Constitucional. No surgen según hemos visto problemas competenciales, pues el Estado dictó las normas básicas y a la Comunidad autónoma le corresponde la declaración de los espacios naturales".* Y continúa: "*Sin embargo, una vez resuelta la validez de las leyes por no rebasar el ámbito competencial, la colisión entre las normas básicas estatales y las de desarrollo las Comunidades autónomas debe ser resuelta mediante la aplicación de la norma de prevalencia del derecho estatal que contiene el artº 149.3 C.E. Dicho precepto, como es sabido, establece que, salvo en aquellas materias de competencia exclusiva de las Comunidades autónomas, las normas estatales prevalecerán sobre las de estas en caso de conflicto. Quiere ello decir que, en estos supuestos, el Derecho del Estado goza de un efecto directo y de aplicación preferente desplazando las normas autonómicas que no podrán ser aplicadas. Este desplazamiento o preclusión de la norma autonómica, obliga a los jueces a inaplicar la norma autonómica y aplicar la norma básica estatal. El esquema es similar a la aplicación directa y prevalente del Derecho de la Unión europea respecto de las de los Estados miembros". "Está claro que el principio de prevalencia no puede ser una regla para resolver el problema de la validez de las normas, pues ésta deberá medirse según el criterio competencial. La regla de prevalencia del derecho estatal, no es una norma de atribución de competencias ni de escalonamiento jerárquico entre dos normas que pertenecen a ordenamientos distintos; es una regla de resolución de conflictos. Por ello no se resuelve acudiendo a la inconstitucionalidad de la norma autonómica, –como sería el caso de aquellas leyes que invadieran las competencias que corresponden al Estado, ex artº 149.1.23–, simplemente se trata de que los jueces realicen una labor de interpretación de la norma a aplicar, resuelta como hemos visto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con lo que denomina "perdida de vigencia" de la norma autonómica de declaración del espacio natural de que se trate".*

Y Concluye el Tribunal Supremo que "*Para solucionar los conflictos de leyes está plenamente consolidada en los sistemas jurídicos la técnica de la primacía o prevalencia, y así se aplica entre el ordenamiento comunitario europeo y los derechos internos de los Estados de la Unión, método previsto en el citado artículo 149.3 de la Constitución cuando la materia no viene atribuida a la competencia de las Comunidades Autónomas, sin necesidad, en este caso, de plantear cuestión de inconstitucionalidad de las normas en conflicto, dado que no se trata de una tacha de inconstitucionalidad sino de simple contradicción entre normas, que sólo admite la aplicación de una, por lo que se debe aplicar la prevalente, que, en este caso, es la estatal al no tratarse de una materia atribuida a la competencia exclusiva de Comunidad Autónoma."*

Pues bien, lo que ocurre es que a la fecha en la que se dicta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2009 ya ha sido anulada por el Tribunal Constitucional. Efectivamente, la Sentencia 187/2012, de 29 de octubre resuelve el recurso de amparo presentado por la Generalitat de Cataluña contra la Sentencia del Tribunal Supremo que se ha transcrito parcialmente. Reiterando jurisprudencia anterior el Tribunal Constitucional concluye que los *"órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de Ley (STC 73/2000, de 14 de marzo [RTC 2000, 73], F. 16), dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una Ley postconstitucional ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio [RTC 1981, 17], F. 1). La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las Leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la Ley es expresión de la voluntad popular –como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución– y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España». (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, F. 4; 104/2000, de 13 de abril [RTC 2000, 104], F. 8; 120/2000, de 10 de mayo [RTC 2000, 120], F. 3; 173/2002, de 9 de octubre [RTC 2002, 173], F. 9 y 66/2011, de 16 de mayo [RTC 2011, 66], F. 6).*

Para terminar esta cuestión, y por su relación con el tema de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que se está analizando, puede citarse, entre todas las sentencias que el Tribunal cita en esta última resolución, la Sentencia 163/1995, de 8 de noviembre, en la que el Tribunal desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre determinados preceptos de la Ley 2/1989, de 18 de julio de espacios naturales protegidos de Andalucía por contradicción con la Ley 4/1989, de 27 de marzo (RCL 1989, 660), básica estatal de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, al entender que no existía la supuesta contradicción planteada por el órgano judicial. En el fundamento jurídico 4 de la citada Sentencia el Tribunal rechazó la posible utilización de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal del art. 149.3 CE (RCL 1978, 2836), planteada por el órgano judicial autor de la cuestión de constitucionalidad, como posible solución para la inaplicación de la Ley autonómica cuestionada por contradecir las bases estatales. En este caso el Tribunal declaró *"que lo que el órgano judicial planteaba no era una cuestión relativa a la prevalencia de las normas del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas, sino la de su propio ámbito de jurisdicción ex art. 163 CE y concordantes sobre el control de Leyes. Al respecto el Tribunal declaró que «los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial no pueden pretender una excepción a lo previsto en los arts. 163 y 153 a) CE, así como en el correspondiente precepto estatutario, como consecuencia de un determinado entendimiento de lo previsto, de forma más general y en un diferente contexto constitucional, en el art. 149.3, inciso segundo, in fine, CE. … Ciertamente, los citados preceptos, y más en concreto el art. 153 a) CE y el equivalente estatutario, suscitan el problema de qué deba entenderse por "control de constitucionalidad", pues es éste, y no cualquier otro, el que queda reservado a este Tribunal, siendo a ese control al que queda delimitado el llamado "privilegio jurisdiccional" de la Ley» (STC 163/1995, de 8 de octubre, F. 4)".*

6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES

Catálogo de especies. Mediante la Ley 4/2010 la Comunidad Autónoma de Canarias reguló el catálogo canario de especies protegidas, norma que en el momento en el Partido Socialista estaba en la oposición se encargó de destacar que modificaría si llegaba al Gobierno. Sin embargo, el Gobierno de Canarias presentó hace ya algún tiempo, y lo puso en información pública un Anteproyecto de ley de modificación de dicho catálogo que ha despertado alguna critica por parte el movimiento ecologista. En primer término, sorprende que haya salido a información pública un texto que solo se centra en proponer cambios de categoría de protección de una serie de especies consideradas en la Directiva Hábitats europea que están mal protegidas en el Catálogo Canario, y no se haya hecho una verdadera revisión conjunta de todas las especies amenazadas en las islas bajo unos nuevos criterios, que por lo que nos consta aún están en proceso de consideración y definición.

Con todo, el conflicto ambiental más virulento hoy por hoy en Canarias está relacionado con los permisos de investigación otorgados por el Gobierno del Estado a Repsol para llevar a cabo 9 prospecciones petrolíferas en aguas cercanas a las islas de Lanzarote y Fuerteventura. Dicho conflicto se inicia en el año 200 con la petición por parte de la ya mencionada empresas de 9 permisos de investigación, que fueron aprobados mediante Real Decreto 1462/2001, de 21 de septiembre (BOE del 23 de enero de 2002). Dicho Real Decreto fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004. Finalmente, mediante el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo se convalidan los defectos del anterior, por lo que en este momento las prospecciones cuentan con la autorización necesaria para llevarse a cabo. Ello sin perjuicio e que haya sido nuevamente recurrido.

De este conflicto, del que aquí no podemos más que apuntar algunos de sus hitos, sí merece la pena destacar varias cuestiones. En primer término, que al contrario de los que suelo ser común, al frente de este conflicto se han posicionado las instituciones Públicas Canarias, tanto los Cabildos de Lanzarote y Fuerteventura como el propio Gobierno de Canarias, que, como última iniciativa, ha solicitado la autorización al Gobierno de España para celebrar un referéndum en las islas sobre este tema.

Sin embargo, en este tema, los colectivos ambientales han iniciado la elaboración de una Iniciativa legislativa Popular sobre el fomento e las energías renovables y la eficiencia energética en Canarias, materia sobre la qu el Gobierno Autónomo no ha tomado iniciativa alguna.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

Biodiversidad

Orden de 18 de noviembre de 2013, por la que se aprueban las medidas de conservación de las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000

en la Comunidad Autónoma de Canarias, destinadas al mantenimiento o restablecimiento de sus hábitats.

Resolución de 26 de febrero de 2013, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 28 de enero de 2013, relativo al Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria (L-10), términos municipales de Tinajo, Tías, Teguise, San Bartolomé y Yaiza. Trámite de aprobación de la Memoria Ambiental y aprobación definitiva.- Expte. 052/02

Decreto 94/2013, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Pinzón Azul de Gran Canaria (Fringilla Teydea Polatzeki).

Caza

Orden de 12 de agosto de 2013, por la que se modifica la Orden de 2 de julio de 2013, que establece las épocas hábiles de caza para el año 2013, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de noviembre de 2012. Anulación de la declaración de Parques naturales producida por la Ley 12/1987, de 19 de junio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de septiembre de 2013, recurso 210/2010) Normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya.

Organización

Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad

Consejero

Excmo. Sr. D. José Miguel Pérez García

Viceconsejera

Ilma. Sra. Dña. Guacimara Medina Pérez

Director General

Ilmo. Sr. D. Pedro Damián Cuesta Moreno

Secretaria General Técnica

Ilma. Sra. Dña. Blanca Méndez Sánchez

Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural

Director Ejecutivo (rango de Director General)

Ilmo. Sr. D. Emiliano Coello Cabrera

XXII

Cantabria: fracking y parques eólicos

Marcos Gómez Puente

Sumario.– 1. Valoración general.–2. La actividad normativa.–*A) El contenido ambiental de las leyes de presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas.–B) Cambios en la legislación urbanística.–C) La prohibición legal de la fractura hidráulica o fracking en la región.–D) La regulación del aprovechamiento eólico.–E) Otras disposiciones legales y reglamentarias.*–3. La organización y la actividad administrativa.–4. Jurisprudencia ambiental destacada.–5. Conflictos y estado de los recursos naturales.–*A) Indemnizaciones por derribo. La STC de 22 de abril de 2013: La anulación parcial de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.–B) Otros conflictos y asuntos de interés ambiental.*–6. Apéndice informativo.–*A) Organización.–B) Normativa de contenido o interés ambiental.–C) Instrumentos de planificación.–D) Sentencias de interés autonómico.–E) Publicaciones de interés jurídico.*

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

Si la mejora de la competitividad es una de las claves de la recuperación económica, el ahorro y la eficiencia energéticos y la obtención de nuevas fuentes de energía constituyen, sin duda, un objetivo prioritario de la política económica que debe conciliarse, sin embargo, con las exigencias, no menos importantes, de la protección ambiental. La tradicional tensión entre estos polos –desarrollo y ambiente– en el plano energético ha tenido particular reflejo en la política ambiental de Cantabria del año 2013 por dos leyes que seguidamente se comentarán: una destinada a prohibir en el territorio autonómico la fractura hidráulica (fracking), nueva y polémica técnica de extracción de hidrocarburos del subsuelo; otra, destinada a ordenar la producción de energía eólica, con la que se pretende poner fin a un largo conflicto sobre el procedimiento de autorización de los parques eólicos en el territorio regional. Reflejo normativo de la tensión ambiental que suscitan los aprovechamientos energéticos que este

mismo ejercicio, curiosamente, también ha sido objeto central de atención en otras regiones (en Canarias, por la exploración de yacimientos petrolíferos; o en Cataluña, por el proyecto Castor –planta submarina de almacenamiento de gas CO^2 y SH^2–).

Esa ha sido la actividad normativa más significativa del ejercicio, acompañada de otras medidas dirigidas a facilitar, como en los años inmediatamente precedentes, la actividad constructiva en la región, en el ánimo de que pueda verse con ello estimada y mejorada la situación económica local.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

A) El contenido ambiental de las leyes de presupuestarias y de medidas fiscales y administrativas

En esta ocasión son pocas las novedades con significación ambiental contenidas en las leyes de presupuestos anuales y de acompañamiento aprobadas en el ejercicio.

El año pasado dábamos cuenta de la aprobación de la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que venía a completar las previsiones de la Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras. Ambas leyes compartían idéntico propósito: ahondar en la senda de reducción del déficit regional incrementando los ingresos autonómicos. Con esta finalidad los anexos de ambas leyes actualizaban los tipos y tarifas de las tasas y precios públicos correspondientes a la Administración autonómica. En dichos anexos, sin embargo, se deslizaron diversos errores, traídos incluso de leyes anteriores, que, hallándose presentes en el texto de los correspondientes proyectos tramitados y aprobados por el Parlamento regional, no podían ser salvados mediante la habitual práctica de la corrección de errores en el diario oficial, pues no se trataba de errores de la publicación propiamente dicha, sino de errores del propio texto legal, esto es de errores legislativos. Y son estos errores legislativos los que ha venido a corregir o enmendar la tramitación y aprobación de la *Ley 2/2013, de 17 de mayo, por la que se sustituyen los anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre de 2012*, de la que toca dar en este momento. Estamos, ciertamente, ante una curiosidad normativa. No porque haya sido esta la primera vez que el legislador se rectifica a sí mismo –algo que sucede con relativa frecuencia–, sino por la forma en que lo hace, aprobando una ley específicamente correctora.

La Exposición de Motivos de la nueva Ley advierte, en efecto, que se han apreciado «errores en los Anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que afectan tanto a las cuantías de determinadas tasas y cánones, como a otros aspectos formales, colisionando con el texto articulado de la propia Ley y de otras anteriores». Y también aclara que no se aprueban ni se crean nuevas tasas, ni se modifica la configuración de las existentes, pues tan solo pretende «rectificar, aclarándolos, los errores del Anexo de la Ley 10/2012» en aras de la seguridad jurídica.

En los anexos de las leyes mencionadas se incluyen, claro, las tarifas del canon de saneamiento y de las tasas de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, sin que de la comparación entre el texto original y el nuevo resulte, sin embargo, en este específico ámbito material, ninguna diferencia.

Anotada esta curiosidad normativa, nada digno de mención se contiene en la *Ley 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014*.

En la *Ley 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, en cambio, encontramos previsiones para la actualización del canon de saneamiento, de las tasas por servicios ambientales y de la legislación de protección animal. Hay también una modificación de la legislación de suelo referida a los terrenos urbanos ubicados en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, pero me referiré a ella más adelante.

El canon de saneamiento, manteniendo la tendencia al alza de los dos últimos años, experimenta un nuevo incremento, pero ya muy contenido (apenas un 1 %). Aunque la subida acumulada desde la entrada en vigor del canon llega al 70 %, como puede verse en la siguiente tabla.

	01/01/2014	01/01/2013	01/06/2012	Δ (%)
Componente fijo				
Abonado / Sujeto pasivo (€/año)	26,12	25,88	15,32	**70,49**
Componente variable				
Régimen general para usos domésticos (€/m^3)	0,4923	0,4874	0,288400	**70,70**
Régimen general para usos industriales (€/m^3)	0,6395	0,6332	0,374714	**70,66**
Régimen de medición directa de la carga contaminante				
Materias en suspensión (MES) (€/kg)	0,4388	0,4345	0,264813	**65,70**
Demanda química de oxígeno (DQO) (€/kg)	0,5082	0,5032	0,306734	**65,68**
Fósforo total (P) (€/kg)	1,1087	1,0977	0,668985	**65,72**
Materias inhibitorias (MI) (€/KEtox)	8,7099	8,6237	5,255884	**65,72**
Sales solubles (SOL) (€/Sim/cm/m^3)	6,9540	6,8851	4,19622	**65,72**
Nitrógeno total (N) (€/kg)	0,5546	0,5491	0,334647	**65,72**
Incremento de temperatura (IT) (€/ºC)	0,000092	0,000091	0,000056	**64,28**

Del 1 % es también el incremento genérico de las tasas administrativas por los servicios ambientales que presta la Administración autonómica, habiendo sido reordenada (pero sin cambios significativos, sólo para su adaptación a las previsiones de la legislación nacional –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, modificada por la Ley 13/2010, de 5 de julio–) la Tasa por Ordenación de las Actividades Emisoras de Gases de Efecto Invernadero. Las actuaciones por las que se devenga esta tasa son (i) la autorización de emisión de gases de efecto invernadero; (ii) la modificación de la autorización por cambios en la instalación que obliguen a la revisión de la misma; (iii) la valoración de los informes anuales verificados; y (iv) la aprobación de los planes de seguimiento y sus actualizaciones.

Se modifica, además, la Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de Cantabria, para incorporar una nueva infracción de carácter muy grave: la manipulación de los boletines de los resultados obtenidos para la investigación de enfermedades animales efectuados en laboratorios oficiales o autorizados por la Comunidad Autónoma de Cantabria. El tipo de esta infracción administrativa, que puede ser sancionada con multas de 601 a 15.027 euros, parece hallarse próximo al del ilícito penal de algunas clases de falsedad documental (arts. 390 y ss. CP).

B) Cambios en la legislación urbanística

Siguen produciéndose ajustes en la ordenación urbanística regional. En el informe correspondiente al año 2012 dimos cuenta de los cambios legislativos promovidos por el Gobierno regional para diversificar e incrementar la utilidad del suelo rústico ordinario (Ley 3/2012, de 21 de junio, de modificación parcial de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio de 2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria), facilitar las modificaciones o actualizaciones localizadas del planeamiento urbanístico local, diversificar los fines de los planes singulares de interés regional (instrumentos especiales de ordenación urbanística para la ejecución de proyectos específicos) y agilizar la concesión de autorizaciones para realizar obras y actuaciones en suelo urbano en el ámbito de la servidumbre de protección de costas (Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo). Cambios legislativos en los que se adivinaba la intención de reanimar la actividad económica de una región en la que la construcción ha tenido peso significativo.

A ese mismo planteamiento parece responder ahora la *Ley 4/2013, de 20 de junio, de régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento.*

Como se ha indicado en crónicas anteriores, no es infrecuente la existencia de edificaciones o actuaciones urbanizadoras que han sido declaradas ilegales y que se ha-

llan, por tanto, condenadas a la demolición. Como tampoco lo es que intente evitarse ésta –muchas veces cediendo a las presiones de sus propietarios, víctimas también de los excesos urbanísticos propiciados por los Municipios– mediante la formación, modificación o revisión del planeamiento, dotándolas así de una sobrevenida legalidad que haga injustificada y antieconómica su demolición porque lo demolido podría ser nuevamente construido tras la entrada en vigor del nuevo planeamiento. La posibilidad de "legalizar" lo ilegalmente construido mediante un nuevo planeamiento no es, sin embargo, ilimitada, pues puede entrar en conflicto con el fundamental derecho a la tutela judicial efectiva en lo que hace a la ejecución de lo fallado por sentencia.

No es infrecuente, ciertamente, que la Administración dicte disposiciones contrariando los pronunciamientos de una sentencia, como sucede con las modificaciones o innovaciones en los instrumentos de planeamiento urbanístico que devuelven al redil de la legalidad urbanística actuaciones ilegales conforme al planeamiento precedente utilizado como referencia o marco normativo de la sentencia. Pues bien, si la modificación sobrevenida del planeamiento no tiene otra finalidad que eludir o evitar el cumplimiento de la sentencia, las nuevas disposiciones adolecerán de nulidad radical y carecerán de validez, pudiendo llevarse a efecto la sentencia en sus propios términos (así, SSTS de 23 de julio de 1998 [Arz. 5883], 5 de abril de 2001 [Arz. 3030] –esta última, del caso Fortí de la Reina– y 1 de marzo de 2005 [Arz. 2367]). Por el contrario, si la modificación obedece al interés público y se motivan suficientemente las razones objetivas que la justifican, descartándose que se haya efectuado sólo para eludir el cumplimiento del fallo, no podrá éste ejecutarse en contra de la nueva ordenación (por ejemplo, SSTS de 30 de noviembre de 1996 [Arz. 8444], 22 de enero de 1997 [Arz. 290], 24 de septiembre de 2001 [Arz. 7947] y 28 de marzo de 2006 [Arz. 3138]), siendo ésta la causa de imposibilidad legal de ejecución que obligará al órgano judicial a identificar y adoptar las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria o fijar, en su caso, la indemnización que proceda, conforme a lo que se ha explicado anteriormente. Por consiguiente, para determinar si los cambios en el planeamiento son causa de inejecución de la sentencia habrá que estar al examen de las circunstancias del caso concreto, como viene haciendo la jurisprudencia conforme al criterio señalado.

Obviamente, la sanción de nulidad que contempla el art. 103.4 LJ, referida a los actos y disposiciones administrativos, no alcanza a las disposiciones legislativas contrarias a los pronunciamientos de las sentencias. Se trata del fenómeno de las leyes de convalidación legislativa o de punto final dictadas con el propósito de legalizar y conservar actuaciones urbanísticas jurídicas (licencias, instrumentos urbanísticos) o materiales (construcciones) realizadas con infracción de las legislación vigente y, por tal motivo, afectadas por una sentencia que declara su ilegalidad y nulidad y ordena, eventualmente, la reposición de la situación (jurídica o material) a su estado originario. Una sentencia que deviene inejecutable en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el cambio legislativo. Ahora bien, el recurso a esta clase de leyes no es constitucionalmente admisible en cualquier caso.

La jurisprudencia constitucional ha trazado los límites de este tipo de actuaciones legislativas en las SSTC 73/2000, de 12 de marzo –caso de la Presa de Itoiz– y 273/2000, de 15 de noviembre –caso canon de saneamiento catalán–, de los que se ha hecho también eco la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 6 de junio de 2003 [Arz. 6135] y 31 de mayo de 2005 [Arz. 2016]).

Entre dichos límites al legislador se halla, como es fácil comprender, el propio derecho a la ejecución de la sentencia, como contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al devenir dicha ejecución imposible (en sus propios términos) por efecto del cambio legislativo operado. Mas el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total ente lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación (SSTC 58/1983, de 29 de junio, 109/1984, de 26 de noviembre, o 149/1989, de 22 de septiembre). Y entre dichas razones se halla la imposibilidad legal de ejecución por el cambio sobrevenido de la legalidad, siempre que este cambio persiga «razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos» y se observe la «debida proporcionalidad entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar» (FFJJ 10 y 11 STC 73/2000, de 14 de marzo). Circunstancial ponderación de los valores, fines e intereses enfrentados que constituye también criterio habitual de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los límites que a las convalidaciones legislativas imponen los derechos tutelados por el Convenio (particularmente, pero no sólo, el derecho al juicio justo del art. 6.1 de dicho instrumento –por ejemplo, la STEDH Gorraiz Lizarraga y otros c. España de 27 de abril de 2004, el caso de la Presa de Itoiz–).

Pero no sólo el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva condiciona la constitucionalidad de las convalidaciones legislativas. También los principios constitucionales de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos o de igualdad o no discriminación (estos últimos eventualmente comprometidos por el carácter singular de la ley), por los que ha de dirigirse la aludida ponderación circunstancial, pueden limitar la validez y el alcance de estas actuaciones legislativas cuya constitucionalidad puede ser objeto de control a través de la cuestión de inconstitucionalidad que indirectamente pueden promover (aunque deba ser planteada por el órgano judicial) los interesados en la ejecución de la sentencia con ocasión del incidente de inejecución (por imposibilidad legal) de la sentencia.

La Ley que nos ocupa ahora no es, en sentido estricto, una ley de convalidación legislativa como las comentadas. Pero es evidente que trata de facilitar –y así lo manifiesta su exposición de motivos– la conservación de lo indebidamente construido en cuanto pueda ser legalizado mediante la revisión o aprobación del planeamiento, al tiempo que trata de agilizar y acelerar la tramitación del procedimiento corres-

pondiente (los procedimientos de elaboración de planes urbanísticos, sectoriales y territoriales).

Para el primer objetivo crea la figura de la autorización o licencia provisional, otorgada con arreglo a lo dispuesto en el "preplaneamiento", esto es, en el plan en tramitación, antes de su aprobación y entrada en vigor.

En nuestro Derecho urbanístico la tramitación de un nuevo planeamiento tradicionalmente venía dejando en suspenso el otorgamiento de licencias y, por tanto, de la actividad urbanizadora y edificatoria, para que el desarrollo de esta no condicionara posteriormente la ejecución del nuevo planeamiento. La modificación legal que ahora nos ocupa da por supuesto, en cambio, que el nuevo planeamiento estará condicionado por lo ya (ilegalmente) construido, amparándolo. Y por eso, precisamente, se atribuye al planeamiento en tramitación eficacia jurídica, anticipando en el tiempo la que deba tener cuando entre en vigor, al punto de evitar actuaciones irreversibles sobre las edificaciones y actuaciones ilegales antes de que queden legalizadas por dicho planeamiento. Se trata de una previsión legal novedosa. Pero también, ciertamente, controvertida, porque viene a premiar a quien incumple en agravio del que adecuó su conducta al planeamiento vigente.

Dejando ahora de lado la valoración de esta novedad legal, resulta oportuno describir su contenido. Lo que se prevé es que, una vez iniciada la tramitación de los planes y en cuanto se proyecte una ordenación que dé cobertura a las edificaciones o actuaciones que hubiesen sido previamente declaradas ilegales y que hubiesen dado lugar a órdenes de demolición, administrativas o judiciales, se analice si las edificaciones y actuaciones preexistentes declaradas ilegales en un municipio pueden resultar conformes al nuevo planeamiento. Y, a tal efecto, el órgano municipal competente para aprobar inicialmente el plan de que se trate podrá otorgar autorizaciones provisionales para dichas edificaciones o actuaciones que se mantendrán en la situación en que se encuentren, aplicándoseles el régimen jurídico de los edificios fuera de ordenación, hasta que, tras la aprobación definitiva del nuevo planeamiento, puedan obtener una nueva licencia de obra o se confirme su incompatibilidad con el mismo, si bien dicha autorización provisional no tendrá eficacia transcurridos cuatro años desde su otorgamiento (nuevo artículo 65 bis de la Ley de Cantabria 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y nueva redacción del artículo 26 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado). La novedad es de aplicación inmediata a todos los procedimientos de formación, modificación o revisión de planeamiento general que se encuentre en tramitación, en cualquier fase, en la fecha de entrada en vigor de la Ley que comentamos.

En cuanto a las medidas para agilizar la tramitación de los procedimientos de elaboración de los planes, la nueva Ley, de un lado, suprime el informe de sostenibilidad ambiental previo que, sobre la base de los presupuestos y orientaciones conocidos del documento urbanístico, debía elaborarse antes de la aprobación inicial del pla-

neamiento (nuevo párrafo e) en el artículo 233.1 de la Ley de Cantabria 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria). Esta medida, reclamada por algunos agentes afectados, va a facilitar una evaluación ambiental del planeamiento más rápida, pues tendrá lugar en un trámite previo. Y, de otro lado, aclara que las meras correcciones cartográficas de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales no constituyen modificación del mismo, y por tanto no deben someterse a evaluación ambiental, pues con ellas no se incorporan nuevos criterios de zonificación, sino que lo que se pretende es dar coherencia al documento de planificación ambiental (nuevo párrafo 2º del artículo 62 de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria).

Otra novedad de la legislación urbanística regional viene determinada por la reforma operada en la legislación estatal de costas (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas). Tras ella (nueva Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Costas) resulta posible realizar obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie en las edificaciones que legítimamente ocupan el dominio público (concesiones, apdo. 2.a) o que se hallan en la zona de servidumbre de tránsito (apdo. 2.b) o en el resto de la zona de servidumbre de protección (apdo. 2.c), debiendo los promotores presentar una declaración responsable (que sustituye a la previa autorización administrativa autonómica) acreditando cumplir, además, diversos requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua.

Pues bien, el artículo 21 de la *Ley 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, lleva a cabo una nueva modificación (la anterior tuvo lugar apenas una años antes, cuando se reordenó el procedimiento de concesión de autorizaciones en el ámbito de la servidumbre de protección de costas para obras o actuaciones en suelo urbano –Ley de Cantabria 5/2012, de 11 de diciembre–) en el artículo 190.2 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, para adaptarlo a la nueva ordenación estatal. Así, para la realización de las obras permitidas en la Disposición Transitoria Cuarta, apdo. 2.c), con carácter previo a la solicitud de licencia deberá presentarse ante la Administración autonómica una declaración responsable en la que de manera expresa y clara se manifieste que tales obras no supondrán un aumento del volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y que cumplen con los requisitos establecidos sobre eficiencia energética y ahorro de agua, cuando les sean de aplicación.

C) La prohibición legal de la fractura hidráulica o *fracking* en la región

Otra novedad legislativa del ejercicio fue la *Ley 1/2013, de 15 de abril, de prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.*

Cantabria es, según parece, la primera región que se ha decidido a regular –dígase mejor, prohibir– esta técnica de extracción del gas natural acumulado no en las grandes bolsas de hidrocarburos, como se hace en los yacimientos convencionales, sino en los poros y fisuras de ciertas rocas sedimentarias. Es una técnica que requiere realizar numerosos pozos en áreas relativamente amplias para inyectar por ellos una solución acuosa que desplaza el metano hasta permitir su recolección. Una técnica relativamente novedosa cuya incidencia ambiental, si bien aún no es del todo conocida, puede relacionarse directamente con la contaminación de acuíferos subterráneos, la inducción de movimientos sísmicos, el deterioro del paisaje, el ruido y la emisión de gases de efecto invernadero y otros efectos indirectos (tráfico de camiones para transporte del gas extraído, consumo de agua, ocupación del territorio) que han despertado la suspicacia de casi todos los colectivos ambientalistas y ecologistas.

La falta de conocimiento preciso de los efectos que pueda tener es, precisamente, la que, invocando el principio de precaución (del que se han hecho también eco el informe «Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medioambiente y la salud humana» [publicado en junio de 2011 por el Parlamento Europeo, a instancias de su Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad] y el informe «Contribución a la identificación de posibles riesgos ambientales y para la salud humana derivados de las operaciones de extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica en Europa» [publicado en agosto de 2012 por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea]), ha animado al legislador cántabro a aprobar en apenas tres meses y con solo media docena de enmiendas poco significantes la citada Ley, muy breve por lo demás (tres artículos, una disposición transitoria y una disposición final).

La Ley proscribe el uso de la fracturación hidráulica en todo el territorio regional, sea que se utilice para la investigación o para la extracción de gas de esquisto o no convencional (art. 1); exige a las autoridades y funcionarios públicos de la Administración regional o local que adopten, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas oportunas para paralizar cualquier actividad que contravenga dicha prohibición y para reponer la situación eventualmente alterada a su estado originario (art. 2); califica de infracción urbanística, como uso prohibido del suelo, el empleo de dicha técnica (art. 3); y alcanza a cualquier permiso o título habilitante para utilizar dicha técnica, tanto a los ya concedidos o en tramitación como a los que se soliciten a partir de su entrada en vigor, que tuvo lugar el día 26 de abril de 2013.

Una Ley sencilla, como se ve, que plantea, sin embargo, algunos interrogantes. El primero de ellos es el de la articulación de la competencia estatal y autonómica, porque la Ley se aprueba invocando las competencias regionales en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; e industria y régimen minero y energético. Pero las bases del régimen minero y energético son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.25ª CE), lo mismo que las bases y la coordinación general de la planificación de la actividad

económica (art. 149.1.13ª CE), por lo que no parece que la Comunidad Autónoma pueda excluir de modo absoluto las actividades extractivas por medio de esta técnica si encuentran cobertura y amparo en la legislación estatal básica (como parece que acabarán teniéndola, mientras llega la anunciada revisión de la legislación de hidrocarburos, a juzgar por dos recientes modificaciones legislativas llevadas a cabo por la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares; una, sobre la propia Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, a cuyo artículo 9 se añade un apartado 5, con el siguiente tenor: «…podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica» [Disp. final segunda]; otra, sobre el ya derogado Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, añadiendo un nuevo párrafo e) en el Grupo 2 del Anexo I, para incluir «Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica» [Disposición final tercera]; cambio reflejado ahora en la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en la letra d) del Grupo 2 del Anexo I: «Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO2, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica»). Otro interrogante deriva de la superposición territorial de las competencias autonómicas y estatales, pues el otorgamiento de las autorizaciones de exploración y de los permisos de investigación sobre yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos de ámbito suprarregional corresponde al Estado (art. 3.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos). Y también suscita dudas, en fin, la incidencia que pueda tener la prohibición sobre los permisos ya otorgados y vigentes, en cuanto pueden haberse realizado inversiones y adquirido derechos cuya pérdida o extinción pueda merecer algún tipo de compensación.

Por eso, aunque la Ley recibió el apoyo de los tres grupos políticos presentes en el Parlamento Cántabro, su aprobación fue acompañada de cierta controversia política, relacionada tanto con el futuro de algunos permisos ya otorgados o en trámite de resolución por la Administración del Estado que afectan a algunos municipios de la región, como con la eventualidad de que la Ley pudiera ser desplazada por nueva legislación estatal básica o impugnada por el Estado y suspendida su aplicación, sirviendo de poco o nada, si el Gobierno de la Nación o el partido político que lo respalda no comparten el mismo criterio prohibicionista que el legislador cántabro. Posibilidad, la última apuntada, que se ha convertido en hecho, pues el Gobierno de la Nación interpuso el día 27 de enero de 2014 recurso de inconstitucionalidad (referencia 498/2014) contra la ley regional invocando el artículo 161.2 CE, siendo dicho recurso admitido a trámite por providencia de 11 de febrero de 2014 y quedando, por tanto, suspendida la eficacia de la referida ley.

D) La regulación del aprovechamiento eólico

Como se ha venido dando cuenta en anteriores informes, la ordenación del aprovechamiento eólico en la región ha sido fuente de litigios. El procedimiento para la autorización de parques eólicos en la Comunidad se hallaba regulado por Decreto 41/2000, de 14 de junio, otorgándose singularmente la autorización para cada parque, previa presentación del correspondiente plan director eólico. Con arreglo a esta normativa, pues, se presentaron en menos de un año casi una veintena de planes para instalar parques que, en su conjunto, iban a proporcionar más de 500 MW de potencia. Y se hizo evidente que las solicitudes para instalar parques eólicos superarían con mucho la capacidad de la región por albergarlos, no solo por razones ambientales, sino también por motivos industriales, por la imposibilidad de evacuar toda la energía potencialmente generable por la red eléctrica existente. Por ello, el Gobierno, después de autorizar planes para instalar 113 MW (en seis parques), decidió detener o suspender la autorización de nuevos parques (Acuerdo de 6 de abril de 2001, conocido como de «moratoria eólica») para estudiar cómo conciliar la elevada demanda de asentamientos eólicos tanto desde el punto de vista ambiental, como mercantil (para limitar y organizar la concurrencia empresarial sin menoscabo de la necesaria competencia mercantil) e industrial (la potencia instalada debe guardar relación con la capacidad de las líneas eléctricas para evacuar la energía generada). Así, el Plan Energético de Cantabria 2006-2011 (PLENERCAN) consideró oportuno instalar inicialmente solo 300 MW y señaló las tres zonas que se consideraban más idóneas para hacerlo (Puerto de los Tornos, Sierra del Escudo y Campoo).

Más adelante el Gobierno encargó a la Universidad un estudio estratégico para el aprovechamiento de la energía eólica y se identificaron asentamientos, en siete ámbitos territoriales, para instalar hasta 1.500 MW, cota con la que supuestamente la región tendría garantizado su autoabastecimiento eléctrico y que podría ser evacuada por la red de transporte previsiblemente existente en el año 2020. Y teniendo presente ese estudio, el Decreto 19/2009, de 12 marzo, reordenó la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, contemplando la convocatoria de un concurso público de asignación de potencia eólica. Esto es, las empresas interesadas podían concursar –y concursaron– para conseguir que les fuera reconocido el derecho exclusivo a instalar en cada uno de los ámbitos territoriales identificados como aptos para la generación una determinada cota o capacidad de generación. Una idea, por cierto, puesta también en práctica en Canarias (Orden de 27 de abril de 2007) y Galicia (Orden 29 de marzo de 2010). Aplicando este decreto, pues, en junio de 2009 se convocó un concurso público para la asignación de un máximo de potencia eólica de 1400 MW distribuidos en siete zonas territoriales y surgió una viva polémica alimentada, sobre todo, por la sustancial diferencia entre la potencia que se ha previsto asignar o repartir (1.400 MW) y la que el PLENERCAN 2006-2011 preveía instalar (300 MW). Estos términos de potencia no eran comparables, pues la cota del PLENERCAN representaba una limitación concreta y real de la capacidad de gene-

ración instalable, mientras que la cota del concurso expresaba solo una reserva, de alcance potencial e hipotético, de la capacidad de generación instalable.

El modelo descrito suscitó no poca polémica y la convocatoria del concurso fue impugnada en vía contencioso-administrativa por la asociación ecologista ARCA que, finalmente, ganó el pleito. En efecto, la STSJ Cantabria de 17 de octubre de 2012 declaró contraria a Derecho y nula la convocatoria del concurso considerando, en síntesis, que constituía una planificación encubierta, realizada al margen del procedimiento legalmente establecido, aunque salvó, paradójicamente, la legalidad del decreto de la que traía causa y fundamento la propia convocatoria. De esta sentencia ya dimos cuenta detallada en una crónica anterior. Importa ahora recordar que la *ratio decidendi* del fallo se hallaba en la consideración de que la convocatoria –por sus bases reguladoras– venía a modificar las determinaciones (zonales y energéticas) del PLENERCAN y que, por ello, tenía materialmente la misma naturaleza que éste y debía haber seguido el curso procedimental propio de este planeamiento, incluida la evaluación ambiental.

En cualquier caso, tras conocerse la sentencia citada, el Gobierno llevó a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, una Disposición Adicional Décima Primera por la que se suspendía cautelarmente la tramitación de las autorizaciones para los parques eólicos (basada en la aludida asignación de potencia) hasta que se apruebe (impone un plazo de dos meses para presentar el proyecto correspondiente) la ley que regule el aprovechamiento eólico en el ámbito de la Comunidad.

Y ese es el objeto principal de la norma ahora aprobada, la *Ley 7/2013, de 25 de noviembre, que regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria*: Regular el procedimiento para autorizar la construcción, explotación, ampliación, modificación, transmisión y cierre de los parques eólicos. Aunque también prevé la creación de un Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética, como instrumento para la preservación de la cohesión y equilibrio territorial y el medio natural. La idea es que los promotores eólicos contribuyan con sus aportaciones (por el abono de la compensación comprometida en el proceso selectivo o de concurrencia y por la exacción de un canon eólico –prestación patrimonial de derecho público de naturaleza extrafiscal y real– que se pretende establecer) a reparar o atenuar las cargas ambientales inherentes a la instalación de estos parques, asegurando la conservación, reposición y restauración del entorno y la promoción de proyectos que contribuyan al desarrollo del sector de la energía en la región.

La principal novedad de la ley radica en el establecimiento de un trámite de selección competitiva de proyectos que se integra, en cierto modo, en el propio procedimiento autorizatorio. O dicho de otro modo, hay dos procedimientos sucesivos: uno, para la obtención en régimen de concurrencia o competencia de la autorización para construir o ampliar un parque eólico en un determinado área, que se otorga a quien obtenga la mejor valoración en función de diversos criterios técnicos y económicos;

otro, para autorizar el proyecto de ejecución y la puesta en funcionamiento de la instalación, sin que la autorización obtenida por el primer procedimiento determine el otorgamiento de la tramitada por el segundo, ni el sentido de la declaración de impacto ambiental del proyecto, ni la idoneidad urbanística de los terrenos en que deba ubicarse el parque. La ley también prevé sujetar a autorización la transmisión y el cierre de los parques, pero lo realmente novedoso es el régimen administrativo de su implantación.

Esta iniciativa legislativa –cuya entrada en vigor queda demorada al momento en que sea eficaz el Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria– no ha estado, por lo demás, exenta de controversia: la asociación ecologista ARCA y la Plataforma para la Defensa del Sur presentaron una queja ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo por el incumplimiento del Convenio de Aarhus en la tramitación del proyecto de ley y del PLENERCAN 2011-2020, por no haberse dado participación a los agentes sociales en su elaboración. También rechazan el modelo porque consideran que la autorización singularizada de los parques, aunque se haga en régimen de concurrencia, propiciará mayores impactos ambientales por falta de planificación.

E) Otras disposiciones legales y reglamentarias

En 2013 se han dictado algunas otras disposiciones que pueden tener interés desde el punto de vista ambiental, aunque sea sólo de modo tangencial.

En primer lugar parece oportuno mencionar la *Ley 3/2013, de 13 de junio, aprobando el Plan Estadístico 2013-2016*. En sentido estricto esta no es, obviamente, una ley ambiental, pero se percibe muy bien en ella el carácter transversal de las políticas y de la ordenación ambientales en cuanto se hace imprescindible, para la definición y evaluación de éstas, la obtención y el análisis agregado de la información sobre el estado de los recursos y elementos ambientalmente relevantes, propósito para el que sirve la actividad estadística.

Así, haciendo uso de su competencia en materia estadística (art. 24.28º del Estatuto de Autonomía), la Comunidad aprobó la Ley de Cantabria 4/2005, de 5 de octubre, de Estadística de Cantabria, cuyo Título III exige planificar y programar la actividad estadística de interés regional (art. 43.1) por medio de un instrumento –el Plan Estadístico de Cantabria– de duración cuatrienal y que debe aprobarse mediante Ley. En consecuencia, tras la aprobación y ejecución del primer Plan Estadístico de Cantabria, para el periodo 2009-2012, se hacía necesario elaborar y aprobar otro para el siguiente cuatrienio. Y a eso ha venido la ley que comentamos para el periodo 2013-2016 (aunque prevé su prórroga si a fecha 1 de enero de 2017 no hubiera entrado en vigor uno nuevo).

El Plan determina los objetivos generales y específicos de las actividades estadísticas, la colaboración institucional, los criterios y las prioridades para ejecutarlo, su

contenido, características técnicas y periodicidad y la protección que se dispensa al secreto estadístico.

Pues bien, en lo que ahora importa, la ley advierte que los objetivos generales y específicos del Plan están diseñados para asegurar el suministro de datos necesario para el conocimiento de la realidad medioambiental y territorial de Cantabria. Por ello, una de las cinco grandes áreas de actuación del Plan es la de «Cohesión social, medio ambiente y sostenibilidad», agrupándose en ella, con otros objetivos generales, el de «disponer de la información estadística y de los indicadores en el ámbito del medio ambiente, los impactos sobre el planeamiento territorial, el transporte y las infraestructuras, así como de las estadísticas relativas a la movilidad de la población», así como el de «avanzar en el conocimiento de los procesos de participación de la población cántabra», siendo la participación ciudadana, como es sabido, uno de los principios basilares de la política ambiental.

También resulta oportuna la mención, aunque sea por su mero valor programático o simbólico, de la *Ley 6/2013, de 6 de noviembre, de Cooperativas de Cantabria*, ya que entre los principios que proclama que la inspiran se mencionan los de «la sostenibilidad empresarial y medioambiental».

En el plano reglamentario interesa mencionar el *Decreto 60/2013, de 17 de octubre, por el que se regula el suministro de combustible mediante camiones cisterna en los recintos portuarios de titularidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria*. En ejercicio de la competencia exclusiva sobre puertos que no sean de interés general (artículo 24.8 EAC), se aprobó la Ley de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria, reformada luego por la Ley de Cantabria 5/2011, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, para que el servicio portuario de suministro de combustible pudiera prestarse tanto mediante instalaciones fijas como mediante camiones cisterna, siendo para esta segunda modalidad para la que se señalan unas normas técnicas de mínimos que garanticen la seguridad de estas operaciones y se exige la concertación de seguros que cubran los daños derivados del eventual vertido y contaminación.

También importa mencionar el *Decreto 86/2013, de 26 de diciembre, por el que se fijan los precios públicos del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos*, servicio que presta el Gobierno regional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley de Cantabria 8/1993, de 18 de noviembre, del Plan General de Residuos Urbanos, en aquellos Municipios donde los Ayuntamientos no pueden hacerse materialmente cargo del mismo.

Por *Orden MED 2/2013, de 25 de enero, se han aprobado las instrucciones técnicas en materia de control de las emisiones a la atmósfera*. La disposición va dirigida a ordenar la actividad analítica de las Entidades Colaboradoras de la Administración en materia de Medio Ambiente Atmosférico (ECAMAT) que venía rigiéndose por la Orden de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial (dictada al amparo del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desa-

rrolló la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico). Esa disposición regulaba aspectos técnicos referidos a la emisión de contaminantes a la atmósfera hasta que fue derogada por el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, siguiéndose de ellos que muchos de esos aspectos técnicos quedaron sin definir. Para colmar este vacío, asegurar el cumplimiento de la norma UNE-EN 15259:2008 para las mediciones de emisiones y la adopción de normas CEN para el análisis de los contaminantes y parámetros complementarios –tal y como exige la nueva legislación estatal– se incorporan ahora las instrucciones técnicas que contiene esta disposición reglamentaria.

La *Orden INN/16/2013, de 27 de mayo, que regula el registro de certificaciones de eficiencia energética de los edificios de la Comunidad Autónoma de Cantabria* se dicta para la trasposición de la Directiva 2002/91/CE de 16 de diciembre de 2002 (modificada por la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo de 2010), relativa a la eficiencia energética de los edificios, que exige que se ponga a disposición de los compradores o usuarios de inmuebles un certificado de la eficiencia energética de los mismos, como lo hace el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, desde el 1 de junio de 2013, fecha desde la cual ha sido obligatoria la presentación o puesta a disposición de los compradores o arrendatarios en todos los contratos de compraventa o arrendamiento de la totalidad o parte de un edificio, de un certificado de eficiencia energética. Esta disposición estatal establece el contenido del certificado y prevé las actuaciones que en materia de certificación deben ser realizadas por las Comunidades Autónomas, siendo estas actuaciones autonómicas las que se regulan en la Orden que comentamos. Destaca en ella la creación del registro público de certificación energética de los edificios (instrumento de naturaleza pública y de carácter meramente informativo en el que se deben inscribir los certificados de eficiencia energética de los proyectos de edificios y edificios terminados ubicados en la región), la definición de los requisitos para renovar y actualizar dicho certificado e inscribirlo en el referido registro (facilitando así también las funciones de inspección y de control externo) y la definición de las condiciones de exhibición de la etiqueta de eficiencia energética.

En muy diferente orden, el *Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de noviembre 2013* procedió a la *clasificación de las aguas marítimas del litoral regional* (a los efectos previstos en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas). Dicha clasificación se realiza a partir de los datos obtenidos a través de la Red de Control del Litoral de Cantabria y no habiéndose detectado cambios relevantes en las condiciones iniciales de las aguas costeras y de los estuarios se mantiene idéntica a la última clasificación realizada en 2009. Así, se mantienen como «zonas sensibles» las aguas marinas de las Marismas de Santoña, Victoria y Joel y las del Parque Natural de Oyambre; las de la Bahía de Santander y el resto del litoral se mantienen como «zonas normales».

3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

En 2013 no se han producido modificaciones significativas en la organización de la Administración autonómica ambiental que descansa, como se explicó en informes anteriores, sobre la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, en la que se concentran las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística y las competencias ambientales. De dicho departamento dependen el organismo autónomo Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la mercantil Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A. (MARE).

Como novedades, en el plano organizativo, únicamente puede anotarse la modificación de la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, para adecuarla a nueva realidad de la organización autonómica y colegial (Decreto 16/2013, de 18 de abril, que modifica el Decreto 164/2003, de 18-9-2003, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo); la designación de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en desarrollo del Real Decreto 1254/1999, de 16-7-1999, que aprueba las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Decreto 23/2013, de 2 de mayo); la modificación parcial de las estructuras básicas de la Consejería de Presidencia y Justicia y de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, para adscribir nuevamente la Unidad de Cartografía y Sistemas de Información Geográfica a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística (Decreto 25/2013, de 9 de mayo); o la reordenación de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria, incorporando al pleno de este órgano al titular de la Dirección General competente en materia de medio ambiente (Decreto 58/2013, de 10 de octubre).

Las *actuaciones de fomento* han tenido reflejo, como en anteriores ejercicios, mediante convocatorias de ayudas de propósito ambiental, aunque en 2013 han sido muy pocas las convocatorias publicadas y de escasa significación económica o transcendencia social. Así, por ejemplo, la convocatoria de concursos (de dibujo, para la selección del cartel del Día Mundial del Medio Ambiente –O. MED/5/2013–; de carteles, para el proyecto e-Aire –O. MED/6/203–; de disertación –O. MED/7/2013–; de diseño de la mascota del Programa de Educación Ambiental y Voluntariado de Cantabria –O. MED/8/2013–. Mención distinta merece la convocatoria de subvenciones para financiar las actuaciones de los Ayuntamientos en el procedimiento de evaluación ambiental de los Planes Generales de Ordenación Urbana –O. MED/9/2013–.

Además de las ayudas mencionadas, de específico objeto ambiental, la Comunidad también convocó algunas *ayudas sectoriales* (ganadería, transportes, industria…) que incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las correspondientes subvenciones, sean directas o indirectas.

En el orden de la *colaboración interadministrativa*, no hay constancia de que en 2012 se hayan producido nuevas incorporaciones a la *Red Local de Sostenibilidad*, de la que forman parte 92 municipios (de los 101 existentes en la región), 5 mancomunidades y dos entidades no locales (la Universidad de Cantabria y la Asociación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local). Sí consta, en cambio, la celebración de un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Gobierno de Cantabria en materia de Estadística, año 2012 (Resolución de 19 de junio 2013) y la adopción de una Adenda, de 19 de agosto de 2013, al Convenio de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, la sociedad Empresa de Residuos de Cantabria, SA y la Confederación Hidrográfica del Norte, para la financiación, ejecución y explotación de las obras de la primera fase del saneamiento de las marismas de Santoña, en la Comunidad Autónoma de Cantabria, suscrito el 5 de abril de 2004 (Resolución de 16 de octubre 2013).

Para el estudio de la política ambiental también resulta relevante conocer, en fin, el presupuesto que se destina a la misma, aunque, por el carácter transversal o horizontal de aquélla (debiendo estar presente en las demás políticas sectoriales), sea un indicador de relativo valor. Nos ceñiremos, por tanto, a los datos presupuestarios de la Consejería competente en la materia, atendiendo a lo dispuesto en la *Ley de Cantabria 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014*.

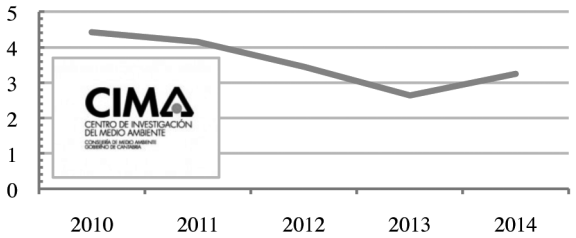
En el presupuesto para 2014, pues, la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene consignadas un conjunto de partidas por importe de 103,81 M€, que supone el 4,24 % del presupuesto total de la Comunidad (2.446,76 M€), con el siguiente desglose:

Programa		Crédito
451M	Dirección y Servicios Generales	7.508.181
452A	Gestión e Infraestructura hidráulica y de saneamiento	47.762.158
456A	Control y mejora de la calidad de las aguas	462.000
456B	Calidad ambiental	38.571.342
458A	Actuaciones en el ámbito local	5.029.838
261M	Ordenación del territorio	3.092.772
261N	Planeamiento urbanístico	1.390.539
	Total (euros)	**103.816.830**

En términos absolutos el presupuesto de la Consejería se reduce nuevamente, pues sufre una disminución del 2,58 % (que, en términos relativos, esto es, teniendo en cuenta el importe total del presupuesto regional, es aún más significativa, pues el presupuesto general experimentó un incremento del 6,72 % respecto del pasado ejercicio).

En la distribución de los créditos de la Consejería destaca, en cambio, la recuperación del presupuesto del CIMA (3,25 M€), que venía experimentando una pronunciada reducción en los últimos años.

Evolución presupuesto CIMA
(millones de euros)



De las actuaciones materiales que concretan los objetivos de la política ambiental podemos obtener una imagen general examinando el anexo de inversiones del presupuesto. Así, por ejemplo, se prevé realizar obras abastecimiento de aguas y saneamiento por importe de 16,23 M€ (de los cuales, 3,6 M€ para el saneamiento de la cuenca media del Pisueña y 2,78 M€ para el de las Marismas de Santoña); ejecutar actuaciones programadas dentro del Plan Estratégico de Restauración Ambiental de Áreas Degradadas por importe de 1,52 M€; otorgar ayudas para la ejecución de investigaciones en materia ambiental u otras iniciativas singulares relacionadas con la calidad ambiental –0,47 M€ para la Fundación Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria] y 1,2 M€ para subvenciones diversas–; otorgar ayudas a los Ayuntamientos para la redacción de los instrumentos de planificación urbanística y la evaluación ambiental urbanística (0,62 M€); y se mantiene un fondo de derribos (1 M€) para los trabajos que tendrán que desarrollarse para la ejecución, aún pendiente, de varias sentencias de derribo recaídas sobre actuaciones edificatorias.

También parece oportuno mencionar, aunque atribuidas a la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, las partidas de inversión para la restauración y ordenación de bosques y montes (0,8 M€), la prevención y lucha contra incendios (1,6 M€), las actuaciones en espacios naturales (1 M€) y la realización de estudios para la protección de la fauna y flora (0,55 M€), que mantienen los mismos importes que en 2013.

En lo que respecta a la actividad administrativa también debemos dejar anotada la aprobación del *Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria*, iniciativa gubernamental que aglutina un conjunto de actuaciones a desarrollar con las que se pretende fomentar el uso de la bicicleta, para hacer de ella un modo de transporte cotidiano y reducir el número de usuarios de vehículos a motor privado. El Plan contempla cuatro ejes estratégicos: uno de carácter horizontal, basado en la información, formación, pla-

nificación, regulación, promoción y coordinación; otro basado en el desarrollo de infraestructuras (construcción de una red de vías ciclistas de 848 km, aparcamientos, préstamo de bicicletas y definición y señalización de itinerarios ciclistas; otro para promover proyectos piloto alineados con los objetivos de la iniciativa; y otro para fomentar la colaboración pública y privada).

En este apartado debemos incluir, asimismo, dos *disposiciones procedimentales*: la Orden GAN/55/2013, de 11 de septiembre, por la que se establecen los procedimientos para la comunicación y autorización de proyectos y para la habilitación de los órganos encargados de su evolución, en el marco del Real Decreto 53/2013, de 1-2-2013, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia, en el ámbito territorial de Cantabria. Y la Orden GAN/61/2013, de 24 de septiembre, por la que se aprueba el procedimiento para la rectificación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Cantabria.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Entre las sentencias de interés ambiental dictadas en 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria pueden destacarse las siguientes:

– *STSJ de 11 de marzo de 2013 (PORN Parque Natural de Oyambre).* Confirma la legalidad del Decreto del Gobierno de Cantabria 89/2010, de 16 de diciembre, que aprobó Plan de Ordenación de los recursos Naturales del Parque Natural de Oyambre. Lo había impugnado una asociación de vecinos alegando que (i) carecía del contenido mínimo legalmente exigible; (ii) no garantizaba la conservación de los hábitats naturales y de las especies de fauna de la península del Boria; (iii) no se había evaluado el impacto en una zona LIC; (iv) se habían producido irregularidades invalidantes en la tramitación; y (v) estaba incurso en desviación de poder. Argumentos todos que rechazó la Sala.

– *STSJ de 31 de mayo de 2013 (autorización ambiental integrada).* Un Ayuntamiento impugna la autorización ambiental integrada de un vertedero de residuos no peligrosos por haberse otorgado sin exigir un nuevo acceso, debiendo llegarse al mismo por una vía municipal rodeada de viviendas con el consecuente perjuicio para éstas (ruidos, olores, polvo etc...). La Sala concluye que la autorización ambiental integrada debe referirse únicamente a las instalaciones en que se desarrollan las actividades para las que resulta exigible, no los accesos a las mismas, razón por la que no puede exigirse la inclusión de los accesos en el proyecto objeto de la autorización.

– *STSJ de 18 de julio de 2013 (evaluación ambiental de plan parcial).* La Sala concluye que debe someterse a evaluación ambiental un plan general que fue aprobado inicialmente en dos sucesivas ocasiones, pues aun cuando en la primera de ellas no fuera aplicable todavía la normativa que exi-gía dicha evaluación, sí lo era en la segunda

ocasión y entre ambas existían diferencias sustanciales. Recuerda, además, que la evaluación de planes y programas no excluye la evaluación del impacto ambiental de los concretos proyectos que se lleven a cabo en el marco de aquéllos.

– *STSJ de 22 de julio de 2013 (acería Global Steel Wire SA).* La Sala considera ajustado a Derecho el requerimiento efectuado a una empresa el efecto de que proporcionara información (valoración de riesgos ambientales) sobre los efectos sobre el suelo de las actividades de su proceso productivo (materias primas consumidas o almacenadas, caracterización y volumen de residuos generados) con el fin de valorar la necesidad de llevar a término una investigación de la situación de aquél, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo, señalando que los estándares y niveles genéricos de referencia que contiene no son valores de intervención y que su superación no conlleva necesariamente la obligación de restaurar o sanear el emplazamiento, pero sí la de llevar a cabo un estudio de evaluación de riesgos.

– *STSJ de 6 de septiembre de 2013 (campanas de Esles).* Desestima un recurso contra la Ordenanza sobre Protección del Medio Ambiente contra Emisión de Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Santa María de Cayón. El recurrente consideraba que los niveles de ruido tolerados por esta Ordenanza, particularmente en lo que respecta a los tañidos de las campanas de una iglesia del municipio, infringían los objetivos mínimos de calidad acústica previstos en la legislación estatal (Ley del Ruido y RD 1367/2007). La Sala no considera que sea así.

– *STSJ de 21 de octubre de 2013 (modificación autorización ambiental integrada SNIACE).* Se impugna la modificación de oficio de la autorización ambiental integrada para el conjunto de instalaciones que conforman una planta de cogeneración con capacidad de 136 Mw de potencia térmica y la declaración de impacto ambiental para una depuradora de aguas residuales con una capacidad de tratamiento de 34.000 m^3/día. La Sala considera suficientemente motivada la resolución impugnada y aplicable la normativa regional (el Decreto 47/2009, de 4 de junio, sobre vertidos desde tierra al litoral cántabro, que establece los límites para vertidos, objetivos de calidad y métodos de análisis) en cuanto entró en vigor después de la concesión de la autorización ambiental integrada inicial y se traba de una modificación o revisión de la misma, desestimando el recurso contencioso-administrativo.

– *STSJ de 15 de noviembre de 2013 (balsa depuradora SNIACE).* Se desestima el recurso interpuesto contra la resolución administrativa que autorizaba la construcción de una balsa en una estación depuradora únicamente para fines de emergencia, sin que pudiera tener también uso como medio de regulación de los vertidos. La mercantil reclamante cuestionaba, además, la técnica de impermeabilización que se le exigía, pues insistía en que la propuesta era la mejor disponible y que, de no autorizarse, se estaría infringiendo el principio comunitario que obliga a utilizar siempre dichas mejores técnicas.

– *STSJ de 18 de noviembre de 2013 (Centro de Arte Botín).* La Sala resuelve el recurso planteado por varias asociaciones (Asociación para la Defensa de los Recurso Naturales de Cantabria (ARCA), Asociación Ecologistas en Acción, Asociación para la Defensa y Conservación del Patrimonio de Cantabria, Asociación para la Conservación de la Arquitectura Tradicional en el Litoral de Cantabria) contra el Decreto del Gobierno de Cantabria de 17/2012, de 12 de abril, que aprobó la modificación puntual núm. 9 del Plan Especial del Sistema General Portuario del Puerto de Santander, reordenando éste con el fin de posibilitar la construcción de un centro de arte contemporáneo, promovido por la Fundación Marcelino Botín-Sanz de Sautuola y López, cuya ubicación, en un tradicional espacio de los muelles urbanos santanderinos, ha sido motivo de no poca polémica.

  Los recurrentes solicitaban la nulidad de dicho decreto y de los actos derivados del mismo (la concesión administrativa para la ocupación del espacio portuario y la licencia de obras, otorgadas para la construcción del centro) por los siguientes motivos: (i) Ilegalidad del procedimiento seguido porque una modificación de tal entidad debería haberse efectuado mediante una revisión general del citado Plan Especial (no por una simple modificación puntual) y porque el establecimiento de usos urbanísticos no portuarios debe efectuarse por el Plan General de Ordenación Urbana (no por el citado Plan Especial); (ii) falta de motivación de la ubicación del uso cultural y de la edificación del citado centro; (iii) incompatibilidad del centro con las actividades, instalaciones y construcciones que legalmente pueden autorizarse en el dominio público portuario; (iv) insuficiencia del Informe de Sostenibilidad Ambiental; y (v) vulneración de los criterios legales de protección del entorno del conjunto histórico-artístico declarado del Paseo de Pereda.

  Por lo que respecta a la legitimación de las recurrentes la Sala advierte, a la vista de sus objetos o fines sociales, que su actuación debe circunscribirse a la defensa y conservación de la naturaleza y del medio ambiente, el patrimonio cultural y la arquitectura tradicional del litoral y que «la actuación de una asociación ecologista frente a la Administración en su función planificadora es síntoma de un sistema saludable, en el que eventuales intereses generales más difusos o abstractos, como pueden ser los ecológicos y medioambientales, son defendidos frente a otros igualmente legítimos y generales como los económicos y urbanísticos». Esto dicho, aclara que la acción ejercitada sería, además de la defensa de los intereses específicos que les son propios, la acción pública urbanística y recuerda que ésta se limita a los extremos urbanísticos y al resultado del procedimiento de evaluación ambiental que ha servido de base a la modificación impugnada, pero que no existe acción pública en la defensa del dominio portuario en sentido estricto más allá de los aspectos urbanísticos y medioambientales interpretados en sentido amplio que son sobre los que debe circunscribirse el objeto del recurso.

  Sobre la idoneidad del Plan Especial para regular un uso no portuario, la Sala recuerda que en el espacio portuario existen zonas de interacción puerto-ciudad donde pueden realizarse los usos propios de la misma (definidas mediante un instrumento específico –la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios [DEUP]–), sean portuarios

o no, y que en dicho espacio pueden confluir y han de articularse las competencias de distintas Administraciones públicas, cuestión sobre la que se pronunció la STC 40/1998, de 19 de febrero (y, siguiéndola, la jurisprudencia del TS –por todas, STS, de 14 de diciembre de 2011). Así, la DEUP es el «instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación del puerto como dicha delimitación deben ser decididas por el Estado en cuanto titular de la competencia sobre puertos de interés general y del dominio público que, como consecuencia del plan, quedara afecto al puerto», pero el plan especial es el «verdadero instrumento para la ordenación urbanística del puerto», siendo dicho instrumento –no el plan general de ordenación urbana– el que permite «articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario».

Partiendo de la idoneidad del Plan Especial para regular urbanísticamente ese espacio de interacción puerto-ciudad, el Tribunal se pregunta si la reordenación llevada a cabo tenía cabida como simple modificación singular del mismo o exigía su revisión general. La Sala recuerda que, pese a la vocación de duración indefinida de los planes, la legislación urbanística siempre prevé mecanismos para su adaptación, sea el de la revisión general, sea el de su modificación singular o puntual, para alteraciones menor entidad. Y examinando los supuestos en los que, de acuerdo con la legislación urbanística autonómica y las determinaciones del propio Plan Especial, podía o debía procederse a la revisión general de ésta (afectación de carácter general, alteración de las magnitudes básicas del Plan, cambios sustanciales en los usos básicos, alteración del esquema director del Plan), el Tribunal descarta su existencia concluyendo, por ello mismo, que la alteración llevada a cabo (reordenación de dos muelles –Maura y Albareda– para facilitar el acceso ciudadano al borde marítimo y albergar un nuevo equipamiento cultural) podía tener lugar por el procedimiento de modificación singular.

El Tribunal considera que la ubicación del uso y edificación proyectados contaban con la motivación técnico-urbanística apropiada contenida en la Memoria del que trae causa la disposición impugnada y concluye, asimismo, que la ubicación de un equipamiento cultural no conculca el artículo 72.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Según este precepto «en el dominio público portuario sólo podrán llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima», siendo usos portuarios los comerciales, los pesqueros, los náutico-deportivos y los usos complementarios o auxiliares. Pero dicho precepto también advierte que en aquellos terrenos que no reúnan las características naturales propias del dominio público marítimo-terrestre y que, por la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, «podrán admitirse también usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, re-

creativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico». Pues bien, la Sala considera que el espacio reordenado (por su pérdida de funcionalidad portuaria, por carecer de las características del dominio público marítimo-terrestre natural, por no comprometer las operaciones ni el desarrollo del puerto) encuentra encaje en el último supuesto indicado sin que, por tanto, pueda considerarse infringido el referido precepto.

También rechaza la Sala que el Informe de Sostenibilidad Ambiental contenga errores metodológicos, ignore el impacto visual o las normas de aplicación directa sobre protección entorno cultural y del paisaje contenidas en la LOTRUSCA o no tenga en cuenta la incidencia en el tráfico rodado.

Y en cuanto a la vulneración de la protección del entorno del conjunto histórico-artístico declarado del Paseo Pereda, por el impacto visual del nuevo equipamiento cultural cuya ubicación autoriza la modificación impugnada, la Sala no considera vulnerado ningún precepto de la legislación urbanística, ni de la legislación protectora del patrimonio cultural, concluyendo que dicho impacto se busca de forma deliberada y que el centro proyectado «estará en sintonía con otros grandes edificios del puerto (como el Club Marítimo, el edificio Siboney o la Escuela de Vela) sin llegar a trasgredir las prohibiciones legales impuestas por las normas de aplicación directa» de la LOTRUSCA y sin que se vulnere el entorno del conjunto histórico-artístico declarado del Paseo Pereda.

— *STSJ de 28 de noviembre de 2013 (minería en LIC Sierra del Escudo).* Se estima el recurso interpuesto contra la autorización otorgada para ocupar temporalmente unos terrenos ubicados en un LIC, con el fin de explotar una cantera, porque en el concreto lugar de la ocupación no existía ningún "hábitat prioritario" a proteger. La Sala llega a la conclusión de que no es así y constata que no se ha hecho una evaluación ambiental adecuada, no se ha informado a la Comisión y se trata de un suelo rústico especialmente protegido, razones por las que anula la referida autorización sin considerar necesaria la presentación de la cuestión prejudicial propuesta por la empresa minera codemandada en los siguiente términos: «¿La presencia de un hábitat prioritario dentro de un lugar de interés comunitario determina que toda la superficie del LIC tenga la consideración de prioritario y, por tanto, en el mismo sólo puedan realizarse proyectos y actividades en atención a consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente o bien, previa consulta a la comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden? ¿Es incompatible la actividad minera con cualquier especie/hábitat prioritario en todo caso o, habrá de ponderarse la compatibilidad de la explotación con la especie/hábitat prioritario y sólo en el caso de que el proyecto le afecte significativamente cabrá el mecanismo excepcional del apartado 4 del art. 6 de la directiva?».

También parece oportuna la mención de las siguientes sentencias de la Audiencia Nacional:

– *SAN de 4 de febrero de 2013 (canon de vertidos).* Estima parcialmente un recurso contra la liquidación del canon por control de vertidos no autorizados dirigida a la mercantil SNIACE. El motivo estimado es el referido a la ilegalidad del artículo 292.b del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, en cuanto establece que «En todo caso se aplicará el coeficiente 4 de mayoración», porque contradice lo dispuesto en el artículo 113.3 de la Ley de Aguas (aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), conforme al cual el importe del canon debe calcularse e calculará multiplicando el precio básico por metro cúbico por un coeficiente de mayoración o minoración, que se establecerá reglamentariamente en función de la naturaleza, características y grado de contaminación del vertido, así como por la mayor calidad ambiental del medio físico en que se vierte. Así, mientras La Ley de Aguas prevé que el coeficiente de mayoración varíe en función de las circunstancias apuntadas, la disposición reglamentaria impone un mismo coeficiente en todo caso, incurriendo en un automatismo que vulnera el aludido precepto legal (puede verse, en el mismo sentido, STS de 7 de marzo de 2012).

– *SAN de 22 de mayo de 2013 (concesión marítimo-terrestre).* La Sala reconoce la legitimación procesal de una asociación ecologista (ARCA) y estima parcialmente el recurso interpuesto contra el acto por el que se otorgó una concesión administrativa para la ocupación de dominio público marítimo-terrestre con cultivos marinos en la ría de Tina Menor, declarando nulo dicho acto porque (i) no se realizó la preceptiva evaluación de la repercusión del proyecto sobre el LIC de las Rías Occidentales y Duna de Oyambre infringiendo lo dispuesto en el artículo 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, en relación con el artículo 146.6 del Reglamento de Costas; (ii) no se incluyó en el proyecto el estudio básico de la dinámica del litoral exigido por el Reglamento de Costas; y (iii) no se incluyó el estudio económico-financiero exigido por los artículos 87 y 89 del Reglamento de Costas. Vicios formales, todos esenciales, por los que quedó viciado de nulidad al acto impugnado y se procede a su anulación sin estimar, sin embargo, la pretensión de la recurrente de que se repusieran los terrenos a su estado original, pues para determinar éste debería seguirse antes otro procedimiento.

5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

A) Indemnizaciones por derribo. La STC de 22 de abril de 2013: La anulación parcial de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

En 1998 la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la licencia otorgada

por el Ayuntamiento de Argoños para la construcción de cinco viviendas. El recurso fue estimado, se anuló la licencia por sentencia que devino firme en 2002 e instada la ejecución de la sentencia se ordenó el derribo de lo ilegalmente construido. Este no fue un caso aislado, pues, sólo en ese municipio, en razón de otros procedimientos judiciales, llegó a acordarse el derribo de un total de 151 viviendas. Y en otros municipios había igualmente otras sentencias de derribo pendientes de ejecución. Un escenario en el que la resistencia organizada de los propietarios, muchos de ellos víctimas de los desafueros urbanísticos municipales, y la renuencia al cumplimiento de los Ayuntamientos, fueron demorando la ejecución de los derribos al punto de intentar buscar soluciones políticas –léase, legislativas– para que dichos derribos no llegaran a producirse o para retrasarlos. Ya hemos dado cuenta de ello en crónicas anteriores.

Una de esas soluciones llegó por medio de la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, que introdujo una Disposición Adicional Sexta en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, con el siguiente tenor:

> «*Disposición Adicional Sexta. Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística.*
>
> 1. En los términos de la legislación estatal, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia urbanística.
>
> 2. En el supuesto de concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño, se articularán mecanismos de coordinación a fin de procurar que por acuerdo entre las mismas se fije la cuantía y modalidades de la indemnización, así como el porcentaje de responsabilidad de cada una atendiendo al grado de participación en la actuación de la que se derive el daño.
>
> 3. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial, tan pronto advierta que en la producción del daño pudiera estar implicada otra Administración, deberá comunicárselo a ésta, poniéndole el expediente de manifiesto con exposición razonada de los motivos en que se pudiera amparar su eventual responsabilidad. Esta decisión se comunicará igualmente a los interesados y podrá determinar la suspensión del plazo para resolver de conformidad con lo establecido en el artículo 42.5.e de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
>
> 4. Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.
>
> Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la

puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo.

El procedimiento para determinar la responsabilidad y su cuantía deberá finalizar y, en su caso, establecer el importe a indemnizar en el plazo de seis meses desde su inicio, en la forma que determina la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el plazo de tres meses desde la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad y de su cuantía, la Administración deberá poner a disposición del perjudicado la cantidad establecida.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado.

En todo caso, el Gobierno de Cantabria adoptará todas las medidas precisas para impedir que, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, se produzcan situaciones de desamparo, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado.

5. La Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia».

Pues bien, invocando este precepto el Ayuntamiento de Argoños solicitó del Tribunal Superior de Justicia la paralización de los derribos de las viviendas hasta que se resolviese el expediente de responsabilidad patrimonial que había incoado de oficio y se pusiera a disposición de los propietarios de las viviendas el importe de la indemnización que pudiera corresponderles. Y es al resolver sobre tal solicitud cuando el Tribunal se pregunta por la constitucionalidad de la citada disposición: Primero, porque al introducir una causa de suspensión de la ejecución judicial de las sentencias que conllevan la demolición de obras ilegales, el legislador regional estaría invadiendo la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal –art. 149.1.6 CE–. Segundo, porque al autorizar la reparación o indemnización de un daño no efectivo, sino eventual o futuro, regulando y modificando un elemento básico del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el legislador regional estaría invadiendo otro espacio constitucionalmente reservado al Estado –art. 149.1.18 CE–. Tales fueron los motivos por los que el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria planteó ante el Tribunal Constitucional la cuestión de constitucionalidad (núm. 4596-2011) sobre la que recientemente ha recaído la Sentencia de 22 de abril de 2013.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no considera necesario pronunciarse sobre el segundo motivo de inconstitucionalidad mencionado, pues, para resolver el incidente de ejecución planteado, el órgano judicial no tenía necesidad de decidir

sobre la responsabilidad patrimonial, sino exclusivamente sobre la procedencia de la paralización o suspensión de la ejecución de la sentencia de derribo y para ello tan sólo resultaba relevante y determinante el párrafo 5º del apartado 4 de la citada disposición.

Delimitado así el objeto de la cuestión y circunscrito a la aparente invasión de la competencia estatal en materia de legislación procesal por la introducción autonómica de una nueva causa de suspensión de la ejecución de sentencias, el Tribunal se adentra en el análisis de aquélla recordando cuál su doctrina sobre el reparto competencial en dicha materia.

Advierte, así, sirviéndose de la STC 47/2004, de 25 de marzo, que

> «la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión 'necesarias especialidades' del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 127/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas 'necesarias especialidades' (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5)" [STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; doctrina reiterada en las SSTC 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6, y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e)]».

Así sintetizada la doctrina constitucional, la Comunidad Cántabra sostenía que la norma cuestionada no introducía ni obedecía a ninguna especialidad material que justificara un régimen procesal singular, sino que se limitaba a ordenar el procedimiento a seguir cuando en ejecución de sentencias firmes o actos administrativos debía demolerse una edificación, insertando en dicho procedimiento los trámites para la determinación de la responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística y su satisfacción. Esto es, que la norma cuestionada ten-

dría un alcance puramente organizativo y ceñido al ámbito de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda y asistencia y bienestar social, de modo que no introduciría especialidad procesal alguna y dejaría intactas las potestades de ejecución del órgano judicial.

El Tribunal, sin embargo, no comparte este argumento, porque la tesis sostenida por la Comunidad Autónoma

> «parte de una concepción de las potestades que se encuentran en juego en la ejecución de las sentencias judiciales que no se ajusta al modelo constitucional tal como ha sido interpretado por nuestra doctrina, pues viene a identificar la ejecución de las sentencias como una función o potestad exclusivamente administrativa, desconociendo el sistema que se deriva de los arts. 117.3 y 118 CE, cuyo desarrollo normativo se encuentra, en lo que al orden contencioso-administrativo de la jurisdicción que ahora interesa, en los arts. 103 y ss. de la Ley 28/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y sobre el que este Tribunal ya se ha pronunciado en alguna ocasión por referencia al enfoque constitucional con el que había de ser interpretada la precedente Ley reguladora de esa jurisdicción, de 27 de diciembre de 1956.
>
> Así, en la temprana STC 67/1984, de 7 de junio, con ocasión de enjuiciar una denuncia de vulneración del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes en el seno de una ejecución de Sentencia dictada en materia urbanística, tuvimos ocasión de pronunciarnos sobre la naturaleza de la actividad desenvuelta por la Administración al ejecutar una Sentencia del orden contencioso-administrativo. Afirmamos entonces en el FJ 3 que una interpretación constitucionalmente conforme de la legalidad preconstitucional entonces vigente (LJCA de 1956) permite afirmar que "A) [E]s obligado para la Administración que hubiera dictado el acto o disposición objeto del recurso, la ejecución de la Sentencia recaída (art. 118 de la Constitución). B) [l]a ejecución de la Sentencia corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso (art. 103 de la L.J.C.A.), debiendo interpretarse esta competencia no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido por las Sentencias y resoluciones firmes –que constituye en cada caso una obligación para la Administración–, y de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de Sentencias (art. 118 de la Constitución)". Señalando más adelante en esta resolución que, cuando la Sentencia se incumpla por la Administración, el órgano judicial deberá adoptar las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado, precisamente porque "desde la perspectiva constitucional que ahora interesa debe señalarse que corresponde exclusivamente al mismo [al órgano judicial] hacer «ejecutar lo juzgado» de acuerdo con las Leyes (art. 117.3 de la Constitución) y requerir las colaboraciones que estime precisas (art. 118 de la misma)"».

El Tribunal llega así a la conclusión de que la norma cuestionada incide en la regulación de la ejecución de sentencias mediante la introducción de un trámite (el de determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística) ajeno a la propia ejecución de la sentencia y que tiene el efecto de paralizar la misma mientras sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago. Y que, por ello mismo, la Comunidad carecía de cober-

tura competencial para introducir tal trámite, invadiendo la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal prevista en el art. 149.1 6 CE, sin que concurra especialidad alguna en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles conforme al indicado precepto constitucional. En efecto, explica el Tribunal, no resulta compatible con dicha atribución de competencia estatal

> «que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, máxime cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de los plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la sentencia termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que resulta igualmente vulnerado».

Y, por ello, concluye el Tribunal, deben considerarse inconstitucionales el párrafo 5º del apartado 4º de la Disposición Adicional Sexta (en cuanto se refiere a los procesos de ejecución de resoluciones judiciales, no así de ejecución de actos administrativos) y el apartado 5º en su totalidad.

B) Otros conflictos y asuntos de interés ambiental

En 2013 los medios se hicieron eco del denominado «caso Vestas», que trae causa de una denuncia de las entidades ARCA, Acanto y Plataforma para la Defensa del Sur de Cantabria por indicios de prevaricación o de delitos contra el patrimonio histórico y el medio ambiente de un ex Consejero regional que autorizó a la multinacional danesa Vestas para la instalación de un molino eólico de carácter experimental en el monte Cotío, al sur de Cantabria, espacio protegido por su patrimonio arqueológico. Los tribunales, sin embargo, han archivado la causa.

También ha sido litigiosa la construcción del Centro Botín, una construcción cultural o museística ubicada en un tradicional lugar del muelle urbano de Santander, cuya licencia fue impugnada por ARCA, Ecologistas en Acción y la Plataforma en Defensa de la Bahía. Las dos primeras entidades citadas, junto con Cantabria Nuestra y la Asociación para la Conservación de la Arquitectura Tradicional en el Litoral de Cantabria, habían interpuesto también recurso contencioso-administrativo contra la modificación núm. 9 del Plan Especial del Puerto aprobada por el Gobierno de Cantabria en abril de 2012. Los órganos judiciales rechazaron las medidas cautelares solicitadas para la suspensión de las obras de construcción de este centro, que lleva también asociada la reordenación de viales y espacios verdes de una tradicional zona santanderina de esparcimiento (los Jardines de Pereda y los muelles de la Grúa de Piedra). Y el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha desestimado el citado recurso contencioso-administrativo en una reciente y larga sentencia que hemos comentado ya.

Inmersa en la polémica sigue también la ejecución del derribo de la Estación de Aguas Depuradoras de Vuelta Ostrera (Suances). Construida para mejorar el saneamiento de la comarca de Torrelavega, de cuya actividad industrial y contaminante se resentía el río Besaya y las playas de su desembocadura, se diseñó, construyó y puso en funcionamiento esta instalación cuyo proyecto fue impugnado por ARCA, al entender ésta que su ubicación era ilegal por haberse construido sobre terrenos del dominio público-marítimo terrestre en virtud de una reserva demanial insuficientemente justificada. La impugnación prosperó y el proyecto fue anulado por STS de 26 de octubre de 2005, que ordenó el derribo de la depuradora.

La ejecución de este fallo judicial puso inmediatamente de relieve un conflicto de intereses ambientales subyacente: Siendo cierto que la restauración del dominio público marítimo-terrestre a su estado natural original era legalmente necesaria y deseable, no lo era menos que la demolición de la planta, con la consecuente interrupción de los servicios de saneamiento y depuración que presta, resultando imposible improvisar una solución alternativa, iba a tener un negativo impacto sobre el dominio hídrico y, en la desembocadura del río Besaya, sobre el propio dominio público-marítimo terrestre (sin contar el menoscabo económico colectivo que entraña la demolición de una instalación de 25 M€ antes de su amortización).

La asociación recurrente asumió las dificultades inherentes a la misma y no promovió una demolición inmediata en el bien entendido de que se pondrían en marcha las actuaciones oportunas para construir una nueva planta con la que sustituir la que tenía que ser derribada. El problema es que, transcurridos siete años, de tales actuaciones poco o nada se sabía y por ello la asociación recurrente hizo pública su intención de solicitar la inmediata ejecución de la sentencia de derribo y la identificación de la autoridad, funcionario o agente encargado de darle cumplimiento a la sentencia, a efectos de poder exigir, en su caso, su responsabilidad administrativa o penal. La solicitud ha sido acogida por el Tribunal Supremo que, mediante Auto de 30 de septiembre de 2013, ha ordenado la ejecución forzosa de dicha sentencia de derribo, de acuerdo al cronograma de actuaciones que pactaron en su día el Ministerio de Medio Ambiente, el Gobierno de Cantabria y ARCA, rechazando la alegación realizada por el Gobierno de Cantabria en el sentido de que, tras la reciente modificación de la Ley de Costas (efectuada por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), era posible mantener la depuradora en su lugar hasta que las circunstancias económicas permitan su derribo.

Otro motivo de polémica lo ha suscitado la iniciativa de modificar el Plan de Ordenación del Litoral (POL). Este instrumento legal realizó una "zonificación" de los municipios litorales distinguiendo las Áreas de Protección (las de mayor valor natural o ambiental) de las Áreas de Ordenación (que presentan mayor presencia y transformación antrópica, con variada influencia de la actividad agraria, industrial o urbana). Era en estas últimas áreas en las que el POL admitía los crecimientos urbanísticos, mediante desarrollos residenciales en torno a los núcleos preexistentes, en

intensidad variable según las circunstancias de éstos. Así, el POL vino a posibilitar que en determinados municipios litorales se llevaran a cabo algunas actuaciones en suelo rústico (crecimientos no planificados basados en vivienda unifamiliar aislada y cambios de uso y ampliaciones en edificaciones tradicionales catalogadas, para unos fines concretos relacionados con la cultura, la artesanía, el ocio y el turismo rural) que, paradójicamente, no podían autorizarse en otros municipios del interior sometidos únicamente al régimen general de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA). Una diferencia que fue posteriormente salvada, con la modificación de esta última ley, al generalizarse, primero, el régimen de catalogación de edificaciones en suelo rústico y al diversificarse, más tarde, los usos del suelo rústico ordinario para ampliar las posibilidades de construcción en él. Ya dimos cuenta de este proceso en otra crónica anterior.

Pues bien, lo que pretende la reforma ahora proyectada es que este más relajado régimen de uso y construcción en el suelo rústico se generalice también en los municipios del POL. Así, los usos autorizables en toda el Área de Ordenación se hacen corresponder directamente con los previsto en la LOTRUSCA y se prevé la posibilidad aprobar Planes Especiales de Suelo Rústico para dirigir el crecimiento en este suelo.

El proyecto ha sido mal acogido por la principal asociación ecologista de la región (ARCA) tanto por su forma de tramitación (pues considera que, teniendo la finalidad propia de un plan, debería haberse hecho una evaluación ambiental del mismo) como por su fondo (pues considera que constituye una relajación del nivel de protección resultan del POL y propicia un modelo de desarrollo económico equivocado, basado en la construcción).

En fin, ambientalmente resulta más jubilosa la noticia de la declaración de nuevos espacios naturales protegidos. Tras algún tiempo de paralización se anuncia ahora el impulso de la tramitación de la declaración de Área Natural de Especial Interés (ANEI) para los lugares de La Viesca (en los términos municipales de Torrelavega y Cartes), Cuevas de El Pendo-Peñajorao (en Camargo) y Pozo Tremeo (en Polanco). Y también ha sido bien recibida la información pública de un proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico, una especie en peligro de extinción cuya población se ha recuperado ligeramente en la región pero es aún reducidísima.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

A) Organización

– *Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo* (estructura orgánica establecida por Decreto 87/2011, de 7 de julio).

Consejero:

D. Francisco Javier Fernández González.

Secretaría General:

Dña. Ana María García-Barredo Pérez.

D.G. de Medio Ambiente:

D. David Redondo Redondo.

Sub. G. de Aguas:

D. Kalín Nikolov Koev.

D.G. General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística:

D. Fernando Silió Cervera.

D.G. Urbanismo:

D. Fernando José de la Fuente Ruiz.

– *Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA* (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

Director:

D. José Leandro Morante Respuela.

– *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A., MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S.A.» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

Director General:

D. Antonino Zabala Ingelmo.

– *Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, CAMAC (en su configuración actual, creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre, modificado por Decreto 159/2011, de 6 de octubre).

– *Comisión para la Comprobación Ambiental* (su composición regulada por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre; por Orden de 1 de septiembre de 2011 se ha delegado la presidencia de este órgano en la Dirección general de Medio Ambiente).

– *Consejo Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1ª de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y regulado por Decreto 164/2003, de 28 de septiembre, modificado por Decretos 76/2009, de 8 de octubre, y Decreto 16/2013, de 18 de abril).

– *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual adscripción y composición ha sido modificada por Decreto 145/2011, de 11 de agosto).

– *Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural* (estructura orgánica básica establecida por Decreto 87/2011, de 11 de julio). Los órganos con más significativa competencia ambiental (protección de espacios y recursos naturales) son:

Consejero:

Dª. Blanca Azucena Martínez Gómez.

D.G. de Montes y Conservación de la Naturaleza:

D. Francisco Javier Manrique Martínez.

– *Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa* (consorcio interautonómico cuyos estatutos han sido aprobados, en Cantabria, por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre).

B) Normativa de contenido o interés ambiental

– Leyes:

Ley 1/2013, de 15 de abril, de prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Ley 2/2013, de 17 de mayo, por la que se sustituyen los anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26-12-2012.

Ley 3/2013, de 13 de junio, aprobando el Plan Estadístico 2013-2016.

Ley 4/2013, de 20 de junio, de régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento.

Ley 7/2013, de 25 de noviembre, que regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Ley 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014.

Ley 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

– Reglamentos:

Decreto 16/2013, de 18 de abril, que modifica el Decreto 164/2003, de 18-9-2003, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Decreto 23/2013, de 2 de mayo, que designa los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Cantabria y desarrolla el Real Decreto 1254/1999, de 16-7-1999, que aprueba las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Decreto 25/2013, de 9 de mayo, por el que se modifican parcialmente las estructuras básicas de la Consejería de Presidencia y Justicia y de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo

Decreto 58/2013, de 10 de octubre, por el que se establece la composición, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto 60/2013, de 17 de octubre, por el que se regula el suministro de combustible mediante camiones cisterna en los recintos portuarios de titularidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto 86/2013, de 26 de diciembre. Fija los Precios Públicos del Gobierno de Cantabria para el Servicio de Recogida y Transporte de Residuos Domésticos.

Orden MED 2/2013, de 25 de enero, por la que se aprueban las instrucciones técnicas en materia de control de las emisiones a la atmósfera.

Orden MED/03/2013, de 23 de enero, por la que se aprueba el Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria.

Orden MED/4/2013, de 26 de febrero, por la que se crean los ficheros automatizados con datos de carácter personal del Centro de Investigación del Medio Ambiente.

Orden MED/5/2013, de 4 de abril, por la que se establecen las bases y se convoca el I Concurso Escolar de Dibujo para la selección del cartel del Día Mundial del Medio Ambiente (5 de junio de 2013)

Orden MED/6/2013, de 4 de abril, por la que se establecen las bases y se convoca el Concurso de elaboración de Carteles en el marco del proyecto e-Aire Iniciativas para contribuir a la reducción de emisiones y la lucha contra el cambio climático en el ámbito urbano.

Orden MED/7/2013, de 4 de abril, por la que se establecen las bases y se convoca el I Concurso de Disertación sobre problemas ambientales y voluntariado ambiental, dirigido al alumnado de Bachillerato y Universitario.

Orden MED/8/2013, de 4 de abril, por la que se establecen las bases y se convoca el Concurso de diseño de la Mascota del Programa de Educación Ambiental y Voluntariado de Cantabria (PROVOCA).

Orden MED/9/2013, de 19 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan para el año 2013 subvenciones para financiar las actuaciones de los Ayuntamientos en el procedimiento de evaluación ambiental de los Planes Generales de Ordenación Urbana.

Orden MED/10/2013, de 6 de septiembre, por la que se crea el fichero automatizado con datos de carácter personal de titularidad pública gestionado por el Centro de Investigación del Medio Ambiente.

Orden GAN/35/2013, de 24 de mayo, que regula las vedas, tallas mínimas y recogida de marisco y otras especies de interés comercial, durante la temporada 2013 en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Orden INN/16/2013, de 27 de mayo, que regula el registro de certificaciones de eficiencia energética de los edificios de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Orden GAN/51/2013, de 12 de agosto, que establece las zonas delimitadas por la plaga Dryocosmus kuriphilus.

Orden MED/10/2013, de 6 de septiembre, por la que se crea el fichero automatizado con datos de carácter personal de titularidad pública gestionado por el Centro de Investigación del Medio Ambiente.

Orden GAN/55/2013, de 11 de septiembre, por la que se establecen los procedimientos para la comunicación y autorización de proyectos y para la habilitación de los órganos encargados de su evolución, en el marco del Real Decreto 53/2013, de 1-2-2013, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia, en el ámbito territorial de Cantabria.

Orden GAN/61/2013, de 24 de septiembre, por la que se aprueba el procedimiento para la rectificación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Cantabria.

Orden GAN/64/2013, de 18 de noviembre. Dicta las normas para el ejercicio de la pesca en aguas continentales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, durante el año 2014.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas en distintos ámbitos sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria…) cuyas convocatorias incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

C) Instrumentos de planificación

En la actualidad la Comunidad tiene en desarrollo los siguientes instrumentos:

Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 (Planes Sectoriales de Residuos 2010-2014)

Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral

Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2011-2020

Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria

D) Sentencias de interés autonómico

Tribunal Supremo

- STS de 17 de enero de 2013 (canon de vertidos, SNIACE)
- STS de 25 de abril de 2013 (evaluación ambiental estratégica)
- STS de 30 de abril de 2013 (deslinde de costas, Ampuero)
- STS de 15 de mayo de 2013 (canon de saneamiento)
- STS de 3 de junio de 2013 (evaluación ambiental, línea eléctrica)
- STS de 7 de octubre de 2013 (variante Comillas, evaluación de impacto ambiental)
- STS de 10 de octubre de 2013 (deslinde de costas, Ribamontán al Mar)
- STS de 18 de diciembre de 2013 (evaluación ambiental de proyecto estatal)

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

- STSJ de 14 de marzo de 2013 (PORN Parque Natural de Oyambre).
- STSJ de 31 de mayo de 2013 (autorización ambiental integrada).
- STSJ de 18 de julio de 2013 (evaluación ambiental de plan parcial).
- STSJ de 22 de julio de 2013 (acería Global Steel Wire SA).
- STSJ de 6 de septiembre de 2013 (campanas de Esles).
- STSJ de 21 de octubre de 2013 (modificación autorización ambiental integrada SNIACE).
- STSJ de 15 de noviembre de 2013 (balsa depuradora SNIACE).
- STSJ de 18 de noviembre de 2013 (Centro de Arte Botín).
- STSJ de 28 de noviembre de 2013 (minería en LIC Sierra del Escudo).

E) Publicaciones de interés jurídico

Sobre la legislación o la política ambiental autonómica en 2013 se han publicado los siguientes estudios, monografías o guías:

Madariaga Domínguez, E., *Modelo de gestión de los residuos procedentes de embarcaciones en los puertos pesqueros y deportivos de Cantabria*, Universidad de Cantabria, Santander, 2012.

AA.VV., *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico: valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria)*, Fundación Botín, Santander, 2013.

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 2012 del Instituto Cántabro de Estadística (*www.icane.es*), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2010). Pueden obtenerse datos más recientes, no obstante, a través del sitio electrónico del Instituto.

La versión electrónica de algunas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección *www.medioambientecantabria.com* (aunque la desactualización de parte de la información contenida en este sitio electrónico es cada vez más acusada). También puede ser útil la consulta de los fondos de la Biblioteca Central de Cantabria (*bcc.cantabria.es*).

XXIII

Castilla-La Mancha: nuevos recortes de la politica hidráulica nacional

Nuria Garrido Cuenca
Francisco Delgado Piqueras

Sumario.–I. Introducción: el impacto de las políticas estatales en esta comunidad autónoma y valoración general.–II. Legislación.–*1. Ley 1/2013, de 21 de marzo, de dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en castilla-la mancha.–2. Modificacion de tributos y tasas ambientales* .– III. Medidas de ejecución. Normativa en materia cinegética: una nueva polémica sobre el control de los depredadores.–IV. Medidas de orden organizativo.–VI. Otras medidas: planificación, inspección y políticas sectoriales.–*1. Programa de inspección ambiental para el año 2013.–2. Actuaciones en la red natura 2000: modificaciones en el convenio estatal sobre actuaciones de conservación.–3. Incidencia ambiental de la nueva ley 4/2013 de patrimonio cultural.*–VII. Jurisprudencia ambiental.–*1. Zonas de especial protección para las aves: legalidad de la orden que aprueba el plan de gestión.–2. Sobre medidas de evaluación de impacto ambiental.*–a) A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferencia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA.–b) Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración.–*3. En materia de aguas.*–a) Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones en caso de acuíferos sobreexplotados y control del organismo de cuenca.–b) Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público hidráulico y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental.–*4. Sobre residuos: ejercicio privado de funciones públicas.– 5. Los agentes ambientales como "agentes de autoridad": la relevancia de su adecuada identificación como prueba de cargo en un procedimiento sancionador.*–

* * *

1. INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ESTATALES EN ESTA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2013 vuelve a ser pobre en producción normativa y políticas ambientales en nuestra Comunidad Autónoma, más centrada en otros ámbitos competenciales de

la Consejería de Agricultura y de sonado eco mediático, como la organización de la Cumbre Internacional del Vino y la reforma de la Política Agraria Común.

En cambio, han sido importantes las normas estatales cuyo impacto ambiental en Castilla La Mancha es relevante. Aunque no sean objeto de nuestra crónica, no podemos dejar de mencionar, en primer lugar, el RD 354/2013, de 17 mayo, que aprueba el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana, con unas medidas extremadamente restrictivas de los regadíos en La Mancha, desconocidas en el resto de España. El proyecto de plan hidrológico del Segura tampoco augura buenas perspectivas para esta Región y el del Júcar se propone trasvasar los recursos sus recursos a otras cuencas en Castellón, Valencia y Alicante hasta convertirla en deficitaria y, como consecuencia, reducir en 60 hm3/año el regadío en La Mancha.

La segunda es la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de Evaluación Ambiental, en cuya DA 15ª "Reglas de Explotación del Trasvase Tajo-Segura" y DF 2ª "Régimen económico del Acueducto Tajo-Segura" se eleva a categoría de ley el llamado "Memorándum del Trasvase Tajo Segura", pactado por el Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación con los Gobiernos regionales valenciano y murciano, bajo los auspicios del Sindicato Central de Regantes del ATC. Al mismo se adhirió posteriormente el Gobierno de Castilla-La Mancha, para asombro de propios y extraños, ya que convierte los trasvases en una auténtica obligación legal, de la que dimanan verdaderos derechos adquiridos (cosa que siempre había negado la jurisprudencia) y en las condiciones más favorables para sus beneficiarios, con preferencia frente a los usuarios del Tajo. Dado su rango legal, estos trasvases quedan blindados frente a los caudales ecológicos y cualquier medida tuitiva que pueda establecer el futuro plan hidrológico del Tajo.

La tercera es la Resolución de 21 de enero de 2014, que hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de enero de 2014 por el que se amplían los límites del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en 1.102 ha, al objeto de incorporar valiosos ecosistemas como las dehesas de encinas. Es una muestra muy significativa del notable incremento de los niveles de agua y buen estado alcanzado en los ríos, lagunas, manantiales y acuíferos de toda la cuenca del Guadiana. La recuperación de los humedales cuando no su crecimiento, como en este caso, obedece fundamentalmente al periodo de años lluviosos, pero también a los drásticas restricciones que se vienen imponiendo a los agricultores desde hace más de dos decenios.

A pesar de ello, la política hidráulica nacional vuelve por las sendas de siempre, pues aumenta las limitaciones de aprovechamiento de los recursos hídricos en Castilla-La Mancha mientras favorecen su uso en otras regiones.

De la legislación autonómica merece un comentario la adaptación de la evaluación ambiental y del régimen de licencias urbanísticas a la Directiva de servicios y sus normas estatales de trasposición (Ley 1/2013, de 21 marzo). La simplificación administrativa es el objetivo de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos y reguladora del régimen general de la declaración responsable

y la comunicación previa, que pretende cumplir con el mandato del artículo 40.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Como es sabido, obliga a las Comunidades Autónomas a evaluar las razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo. En lo que a nuestro estudio interesa, los Anexos I y II han reducido los procedimientos ambientales con silencio administrativo desestimatorio y con plazos de resolución superior a 6 meses[1]. El silencio administrativo estimatorio solo se contempla expresamente para los supuestos de amojonamiento de montes demaniales y autorizaciones previstas en los Planes Técnicos de Caza (monterías, ganchos, etc).

En el actual panorama, se cuentan como tantos de la política ambiental regional medidas como haber abonado 2,58 millones de euros para la financiación de medidas no productivas en bosques y terrenos no forestales (elaboración de planes de gestión forestal sostenible, tratamientos silvícolas para la conservación y mejora de las masas forestales, la repoblación de terrenos forestales o tratamientos fitosanitarios de carácter no químico, de las que se han beneficiado 31 ayuntamientos y 169 particulares). O incluir en el "Plan De Inversión y Creación de Empleo (PICE)" la idea de optimizar los recursos naturales para favorecer el ahorro de costes y el aumento de la competitividad en las actividades productivas o la gestión de los residuos derivados del sector agrario y el medio rural. Otro de los focos de atención ha sido el Plan Estratégico de Recursos Minerales No Energéticos, sometido a información pública tras la negociación con los colectivos interesados (Resolución de 7 de febrero de 2014), que propone cuatro líneas de actuación: la integración social y ambiental de la actividad minera; la actualización y mejora de la gestión en los servicios públicos vinculados al sector minero; la modernización en la formación técnica, la capacitación laboral y la seguridad en el sector minero, y el fomento de la actividad minera, la innovación y la competitividad.

En relación con la prospección y explotación de hidrocarburos conocida como "fracking", de cuyos primeros pasos en Castilla-La Mancha dimos cuenta en nuestra anterior crónica, podemos ampliarla ahora remitiendo al informe «Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana», de junio de 2011, del Parlamento Europeo, completado con el informe «Contribución a la identificación de posibles riesgos ambientales y para la salud humana derivados de las operaciones de extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica en Europa» de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, publicado el 10 de agosto de 2012. Finalmente, la Comisión Europea adoptó el 22 de enero de 2014 una recomendación que establece los principios que deben aplicarse por parte de los Estados para garantizar una protección adecuada del medio ambiente y el clima en lo que respecta a la técnica de fracturación hidráulica de alto volumen "frac-

1. Entre los procedimientos con plazo de resolución inferior a 6 meses se cuentan: aprobación planes técnicos de caza, concesión cotos, autorización de actividades y usos de montes demaniales y vías pecuarias, catalogación de montes públicos, desafectación de montes demaniales, principalmente. Con plazo superior a 6 meses: el deslinde de montes demaniales o la autorización de modificaciones en el trazado de vías pecuarias.

king ", utilizada en particular en operaciones con gas de esquisto o no convencional. Lo que, correctamente leído, supone la renuncia a una legislación comunitaria sobre la cuestión y la vía libre a los distintos Estados para su regulación.

En Castilla-La Mancha, las prospecciones autorizadas su ubican en el entorno del parque natural de las Lagunas de Ruidera y en masas de agua subterránea que el Plan Hidrológico del Guadiana propone que sean declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado, por lo que la eventual explotación se aventura harto polémica. Máxime si tenemos en cuenta que queda incluida entre las actividades sometidas a la Ley estatal de Evaluación Ambiental.

Como es sabido, diversas regiones han prohibido esta técnica en sus territorios (v. gr. la Ley 1/2013, de 15 de abril, de Cantabria, recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional y suspendida). Sin embargo, a finales de febrero de 2014, la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha ha acordado no admitir a trámite la iniciativa legislativa de seis ayuntamientos de la región (El Ballestero, Chinchilla de Montearagón y Hellín, en la provincia de Albacete; el de La Toba en Guadalajara, y los de Navas de Estena e Hinojosas de Calatrava, en la provincia de Ciudad Real) para establecer aquí la prohibición, por considerar que afectaría a la competencia exclusiva del Estado sobre el sector de hidrocarburos y su normativa de desarrollo.

II. LEGISLACIÓN

1. Ley 1/2013, de 21 de marzo, de dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en castilla-la mancha

Mediante esta Ley se modifica el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, "Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística", adaptándolo al nuevo régimen de control urbanístico de las actividades comerciales y de servicios postulado por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de liberalización del comercio y de determinados servicios, y el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dictados al hilo de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006.

En ella se regula la comunicación previa para aquellas actividades y actos que la ordenación territorial y urbanística no sujetan a licencia.

Es también destacable la integración del procedimiento de licencia urbanística con la evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada u otro tipo de autorización ambiental preceptiva (art. 168). Si las operaciones sujetas a licencia estuvieran sometidas a alguna de las anteriores, el interesado ha de hacerlo constar, acompañando al proyecto los documentos que sean necesarios para la obtención de las autorizaciones indicadas o la declaración de impacto ambiental. La tramitación del procedimiento de concesión de licencia quedará en suspenso, así como el cóm-

puto del plazo para resolver, hasta tanto se acredite por el solicitante el carácter favorable de la declaración o de la autorización, y la inclusión, en su caso, en el proyecto de las medidas correctoras resultantes de una u otra. No se podrá otorgar la licencia cuando la declaración de impacto hubiera sido negativa o no se obtenga la autorización ambiental correspondiente o se incumplieran las medidas de corrección determinadas en las declaraciones y autorizaciones señaladas.

Recordemos que el art. 165 sujeta a licencia urbanística, algunos usos de especial trascendencia ambiental, como los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo, la extracción de áridos y la explotación de canteras, la instalación de centros de tratamiento o instalaciones de depósito o transferencia de toda clase de residuos, las instalaciones que afecten al subsuelo, la construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio. Y específicamente, los actos de construcción, edificación y uso del suelo que afecten a elementos con protección cultural, a la seguridad y salud públicas, que requieran cualquier tipo de autorización ambiental o sean realizados por particulares en dominio público.

Por otro lado, se establece la obligatoriedad de la licencia de usos y actividades en el caso de tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente. En este caso, la norma prevé que el procedimiento debe iniciarse a instancia del interesado, acompañando, si la actividad estuviera sujeta a evaluación de impacto ambiental u otro tipo de autorización ambiental, la documentación necesaria para la tramitación de la correspondiente licencia o procedimiento. El plazo máximo para la resolución sobre las solicitudes será determinado en las Ordenanzas Municipales, pero en ningún caso podrá superar el plazo de 6 meses y, en defecto de previsión expresa, el plazo máximo se fija en 3 meses. Aunque la regla general es el silencio positivo, una de las excepciones se refiere a la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que puedan afectar al paisaje, en las que la solicitud se entenderá desestimada, dado que las referidas actuaciones requerirán acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptiva según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

El art. 170 prevé que las licencias podrán fijar condiciones especiales para las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental o cualquier otro tipo de autorización ambiental, es decir, las medidas correctoras, las de verificación de la eficacia de la tales medidas, las de minoración y de evaluación que se prevean en la correspondiente declaración o autorización. Y también es modificado el art. 173.3 para establecer como plazo máximo de contestación a la consulta el de 1 mes a partir de la entrada en el Registro del Ayuntamiento de la documentación necesaria para su emisión. El Municipio podrá solicitar una ampliación en el plazo de hasta tres meses cuando sea necesaria la evaluación de impacto ambiental u otro tipo de autorización ambiental preceptiva, o afecte a edificios declarados de interés cultural.

2. Modificación de tributos y tasas ambientales

Las políticas de protección del medio ambiente suelen recurrir a normas tributarias, para disuadir o hacer más onerosas las actividades contaminantes y obtener los recursos necesarios para afrontar los costes causados por las mismas. Otras veces la apelación a la ecología no es más que un subterfugio para edulcorar ante la opinión pública la imposición de nuevos tributos, cuando no un puro sarcasmo, como ocurre con la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, que grava con un 7% la electricidad producida con energías renovables.

La Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para 2013, deroga los arts.16 y 16.bis de la Ley 16/2005, de 29 de diciembre de 2005, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, referidos, respectivamente, al tipo de gravamen autonómico y afectación del tipo del impuesto y al tipo específico de devolución del gasóleo de uso profesional. Poco después esta Ley quedó parcialmente anulada por la STC 20/2013, de 13 marzo, que declaró inconstitucionales los arts. 2.1 b) y c), 2.2 y 3, 5 b) y c), 8 b y c), así como la expresión «y de almacenamiento de residuos radiactivos» de los arts. 10.4 y 11.2.

Sin embargo, las principales modificaciones en esta materia se han llevado a cabo mediante la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, "de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias", que crea un amplísimo elenco de tasas ambientales, estableciendo el hecho imponible, sujetos pasivos, cuota tributaria, y su devengo y pago, además de actualizar las tasas vigentes, que en conjunto son las siguientes:

- Tasa por la prestación de servicios en materia de montes
- Tasa por la prestación de servicios en materia de vías pecuarias
- Tasa en materia de pesca
- Tasa por la prestación de servicios en materia de áreas protegidas, y recursos naturales
- Tasa por autorización ambiental integrada
- Tasa por renovación, actualización o revisión de autorización ambiental integrada
- Tasa por tramitación de comunicación de modificación no sustancial de autorización ambiental integrada.
- Tasa por tramitación de la modificación sustancial de autorización ambiental integrada.
- Tasa por autorización de emisión de gases de efecto invernadero.

- Tasa por modificación del plan de seguimiento de gases de efecto invernadero
- Tasa por autorización de una instalación de gestión de residuos.
- Tasa por autorización como gestor de residuos
- Tasa por modificaciones o ampliaciones de la autorización de instalación de gestión de residuos o como gestor de residuos.
- Tasa por autorización de sistemas integrados de gestión de residuos.
- Tasa por prórroga o modificación de la autorización de sistemas integrados de gestión de residuos.
- Tasa por autorización de la modificación de la duración de almacenamiento de residuos peligrosos.
- Tasa por certificación de convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente.
- Tasa por evaluación ambiental de proyectos del anexo I de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.
- Tasa por evaluación ambiental de proyectos del anexo II de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.
- Tasa por evaluación ambiental de planes y programas.
- Tasa por modificación de la Declaración de Impacto Ambiental
- Tasa por solicitud de vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental.
- Tasa por emisión de informes de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Tasa por autorización de instalación potencialmente contaminadora de la atmósfera
- Tasa por renovación, modificación y ampliación de autorización de instalación potencialmente contaminadora de la atmósfera.
- Tasa por inscripción registral de Organismo de Control Autorizado en el área de atmósfera.
- Tasa por autorización de entidades y profesionales para el seguimiento de puntos críticos de la Declaración de Impacto Ambiental.
- Tasa por inscripción registral EMAS.
- Tasa por renovación de la inscripción registral EMAS.
- Tasa por inscripción registral equipamientos de educación ambiental.
- Tasa por renovación de la concesión de etiqueta ecológica.

– Tasa por suministro de información ambiental.

– Tasa por inspección previa en ayudas para inversiones en materia de industrias agroalimentarias, explotaciones agrícolas y ganaderas.

III. MEDIDAS DE EJECUCIÓN. NORMATIVA EN MATERIA CINEGÉTICA: UNA NUEVA POLÉMICA SOBRE EL CONTROL DE LOS DEPREDADORES

La Orden de 18 de junio de 2013 establece las normas para la homologación de métodos de captura de especies cinegéticas depredadoras, perros y gatos domésticos asilvestrados, así como los métodos de control denominados lazo propulsado tipo Collarum, lazo con tope y cierre libre en alar, lazo tipo Wisconsin en alar, lazo tipo Wisconsin al paso y caja-trampa metálica para urracas. Se dicta sobre la base que estableció la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 13 de julio de 2011, al aprobar las Directrices Técnicas sobre el particular, y de acuerdo a los arts. 13.2 y 34.3 de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla La Mancha. La utilización de cualquiera de estos métodos requiere, por tanto, autorización previa, mediante una acreditación individual otorgada por la Comunidad Autónoma, según criterios de selectividad y bienestar animal fijados en normas internacionales y comunitarias.

Según el art. 3 de la Orden, las entidades acreditadas para realizar las pruebas de homologación deberán ser organismos públicos de carácter técnico y/o científico, debiendo formar parte de ellas: una persona experimentada en el uso de trampas capaz de capturar los animales utilizados en los ensayos y que pueda acreditar su participación como usuario de métodos de captura en proyectos autorizados de gestión o conservación de fauna silvestre, y al menos una persona licenciada en veterinaria, experimentada en el manejo de fauna silvestre y en la evaluación de los indicadores de bienestar animal de los individuos capturados para cada uno de los métodos de control y en la gestión técnico-científica de la información. Estas entidades realizarán las pruebas de los métodos de captura, según el procedimiento establecido en el protocolo incluido en el Anexo II, y en base a los resultados de las pruebas realizadas elaborarán un informe, que será enviado al órgano competente de la Consejería. Posteriormente, se establece un protocolo de evaluación y control de los métodos de captura, de acuerdo a parámetros relativos a su efectividad, selectividad, bienestar de los animales capturados, impacto sobre animales no-objetivo y seguridad para el usuario, atribuyéndose las facultades de inspección y control de las pruebas de homologación de métodos de captura a la Consejería.

Por otro lado, los usuarios de los métodos de captura son los especialistas acreditados e inscritos en el Registro que habilitará la Dirección General de la Consejería, y solo de modo excepcional se podrá autorizar para esta función a especialistas profesionales de la Administración o vinculados a ella que demuestren experiencia en la materia.

Finalmente se establecen algunas restricciones territoriales en la aplicación de la norma, destacand las áreas de presencia estable y con poblaciones reproductoras de lince ibérico y de lobo ibérico, donde sólo se podrán autorizar los métodos cuando cuenten con convenios específicos suscritos con la Dirección General.

Esta norma, fuertemente demandada por la Federación Regional de Caza y por algunas organizaciones empresariales de la caza, se ha visto envuelta en una polémica con los colectivos ecologistas. Desde este sector se ha hecho hincapié en el severo riesgo para la conservación de hasta diez especies de carnívoros en declive, entre ellas, el lince ibérico y el lobo, ambas en peligro de extinción en Castilla La Mancha. Muy críticos con el empleo de métodos de caza que se han demostrado no selectivos en numerosos estudios, el resultado final puede ser la construcción de barreras de vegetación, los llamados alares, que permitirían la instalación del orden de 240 lazos por cada 500 hectáreas. Una verdadera red de lazos de la que difícilmente podrán escapar ningún predador, sea protegido o no. No menos paradójica puede resultar la delegación realizada por la norma para la supervisión de las trampas por personal contratado por los propios empresarios cinegéticos. En fin, tampoco resulta muy comprensible que el ámbito de aplicación territorial de la norma, en el caso de presencia estable de poblaciones de lince y lobo ibérico, pueda ser prefijado mediante la mera firma de un convenio de autorización de empleo de estos agresivos métodos entre los titulares de los cotos y la Administración. En este punto, varias asociaciones ecologistas han anunciado acciones legales para paralizar la ejecución de la norma comentada.

IV. MEDIDAS DE ORDEN ORGANIZATIVO

En este año destacamos la Resolución de 19 de julio 2013, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, que publica el Convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la disolución y liquidación del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana, creado en 2008 y cuya vigencia estaba prevista hasta finales del año 2015. Este consorcio paritario entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se encargaba del impulso, coordinación y seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en el citado Plan, como la emisión de informe sobre concesiones de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos y sobre concesión para uso de aguas subterráneas para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias. Obedece al nuevo contexto de restricciones presupuestarias, en especial en lo referente a la adquisición administrativa de derechos de uso del agua, programa de forestación, que no permiten alcanzar los objetivos marcados.

El problema es que los expedientes sobre concesiones de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos están finalizados, pero la Confederación no termina de inscribirlos y otorgarlos. Para los agricultores profesionales y explotaciones prioritarias no ha sido imposible completar la adquisición de derechos de uso de agua y su con-

siguiente puesta a disposición (únicamente se han hecho efectivos 14,5 Hm3 anuales de los 40 Hm3 anuales previstos en el Convenio).

V. MEDIDAS DE FOMENTO. SUBVENCIONES EN MATERIA AGROAMBIENTAL Y TURISMO CINEGÉTICO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA CASTILLA LA MANCHA 2007/2013

Son dos las principales convocatorias que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural para Castilla la Mancha 2007/2013, pues el próximo programa está en fase de negociación y llegará al año 2020.

La Orden de 21 de febrero 2013, de la Consejería de Agricultura, contiene las bases reguladoras de subvenciones por medidas agroambientales, cuya novedad consiste en la ampliación a un sexto año de los compromisos, al objeto de servir de enlace entre dos periodos de programación, uno (2007-2013) que finaliza y otro (2014-2020).

Por otro lado, la Orden de 21/11/2013, de la Consejería de Agricultura, establece las bases reguladoras de las ayudas para el aprovechamiento sostenible de los cotos privados de caza y el turismo cinegético, es decir, sin detrimento de los valores naturales. Pretende también estimular en las explotaciones agrarias prácticas tendentes a mejorar la calidad de los hábitats de las especies cinegéticas.

VI. OTRAS MEDIDAS: PLANIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y POLÍTICAS SECTORIALES

1. Programa de inspección ambiental para el año 2013

La Resolución de 8 de abril de 2013 de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha para el año 2013, en cumplimiento del Plan de Inspección Medioambiental 2012-2018, del que se dio noticia en el anterior Observatorio.

Su objetivo es comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las autorizaciones y evaluaciones ambientales de proyectos, planes y programas, así como la detección de actuaciones no autorizadas ni evaluadas pese a estar obligadas.

En él se indican las inspecciones medioambientales que son priorizadas en este año, así como la memoria de resultados de inspección correspondiente a 2012.

2. Actuaciones en la red natura 2000: modificaciones en el convenio estatal sobre actuaciones de conservación

El 6 de mayo de 2010, el Ministerio y la Junta de Comunidades suscribieron un Convenio sobre actuaciones de conservación en la Red Natura 2000, con un importe

máximo de inversión por el primero de 16.766.800 Euros, que ha debido ser modificado ya en diversas ocasiones por razones organizativas y presupuestarias. El año 2012 supuso un drástico recorte en la aportación estatal, que quedó fijada en poco más de 10 millones de euros (3,5 de ellos ya invertidos) y condicionado a las disponibilidades presupuestarias. Esta circunstancia ha llevado a la revisión de aquel Convenio hasta finales de 2015, mediante Resolución de 16 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural.

Con este magro presupuesto se pretende culminar cuatro proyectos de conservación en terrenos de la Red Natura[2]. El de mayor cuantía es el de "Corrección de tendidos de riesgo de electrocución de aves amenazadas", con 3'2 millones de euros. Otros 2'8 millones son para 'Actuaciones de conservación de hábitat y poblaciones de especies amenazadas en la Red de Áreas Protegidas'. Para 'Actuaciones de restauración de hábitat degradados y corrección de impactos ambientales en espacios naturales protegidos' son 1'9 millones 1'7 millones para la 'Mejora de la señalización en espacios de la Red Regional de Áreas Protegidas'.

3. Incidencia ambiental de la nueva ley 4/2013 de patrimonio cultural

La Ley 4/2013, de 16 de mayo, "de Patrimonio Cultural de Castilla La Mancha", actualización de la anterior Ley 4/1990, de 30 de mayo, "del Patrimonio Histórico de Castilla La Mancha".

De la misma se excluyen expresamente, por su propia singularidad, los Parques Arqueológicos y los museos, que tienen su regulación específica, y los paisajes culturales que, dada su relación con el medio ambiente, el legislador autonómico ha entendido que deberán ser objeto de una ley que contemple conjuntamente los aspectos culturales y naturales merecedores de protección. Así lo establece respecto a los primeros el art.55, al señalar que aquellos espacios físicos que comprendan uno o varios Bienes de Interés Cultural declarados con categoría de zona arqueológica y tengan unas condiciones medioambientales adecuadas para la contemplación, disfrute y comprensión públicos, se podrán declarar Parque Arqueológico de acuerdo con la normativa al efecto.

Por otro lado, intenta la integración de los intereses urbanísticos y medioambientales en los mecanismos de intervención y control regulados. En concreto, el art.26 de la norma se refiere a los "Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actividades a las que se aplica la Evaluación de Impacto Ambiental", exigiendo a la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural la emisión de informe vinculante de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los planes de ordenación territorial y urbanística y de las actividades a las que se aplica la eva-

2. La Red Natura 2000 se extiende en nuestra Comunidad Autónoma a 1,8 millones de hectáreas (el 23 por ciento del territorio regional), comprendiendo: 2 Parques Nacionales, 7 Parques Naturales, 72 Lugares de Interés Comunitario (LIC) y 38 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

luación de impacto ambiental. Para señalar el art.48 que en estos informes se recoja la documentación existente en el Inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, así como las medidas de protección establecidas en esta ley, convirtiéndose, en su caso, en condicionantes que deberá contener la licencia de obras que se emita.

VII. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

1. Zonas de especial protección para las aves: legalidad de la orden que aprueba el plan de gestión

La Sentencia del TSJCLM 568/2012, de 19 de noviembre de 2012. (Sala de lo Contencioso, Sección primera), desestima el recurso contra la Resolución de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente que aprueba el Plan de Gestión de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000157, Campo de Calatrava.

2. Sobre medidas de evaluación de impacto ambiental

a) A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferncia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA

En este periodo resaltamos dos Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha relativas a la naturaleza de la declaración de impacto ambiental y su diferenciación con la decisión administrativa que decide la no procedencia de este trámite administrativo.

La STSJCM 323/2013, de 15 de julio, desestima el recurso contra la evaluación de impacto ambiental de un proyecto de urbanización del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas, al apreciar que la motivación de la decisión del órgano ambiental se encuentra suficientemente cumplida en los informes emitidos a lo largo del expediente. Particular fuerza tendrán para el Tribunal las decisiones previas, también de orden ambiental, que fundaron el proyecto de singular interés del que trae causa inmediata el proyecto de urbanización controvertido, que ni fue recurrido por el demandante, ni determinó tampoco la necesidad de una evaluación de impacto ambiental.

La Sentencia 134/2013, de 1 de julio, revoca la dictada por el Juzgado nº 1 de Albacete y da por buena la denegación de una concesión minera basada en la evaluación ambiental que, aun emitida fuera del plazo previsto, declaraba la inviabilidad e incompatibilidad del proyecto con la conservación del medio ambiente. La Sala concluye que "si el informe es inexistente puede legalmente extraerse que el informe preceptivo es positivo, pero si finalmente existe, aún tardío, no cabe extraer o derivar de dicha demora un informe favorable, no previsto legalmente, aunque sí pueda no tenerse en cuenta, lo que ha de ser valorado por el órgano administrativo de decisión: dicha potestad no es imponible por el interesado, sino sometido a discrecionalidad

técnica de dicho órgano administrativo". En apoyo a esta interpretación, recuerda el Tribunal que la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación de impacto ambiental de Castilla-La Mancha, modificó el tenor y el sentido del transcurso del plazo sin que el órgano ambiental hubiera emitido su declaración de impacto ambiental, para asentar su sentido negativo.

b) Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 44/2013, (sección primera), de 28 de enero, desestima el recurso frente a la supuesta inactividad de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha por la no adopción de las medidas oportunas para la paralización de la actividad de una empresa cerámica solicitada por la actora en mayo de 2008, aduciendo el funcionamiento clandestino de esta fábrica en tanto no obtuviera la autorización ambiental integrada.

Sin embargo, el Tribunal, en una interpretación rigurosa del art.29.1 LJCA, entiende que no puede estimarse la inactividad de la Administración invocada, pues la empresa cerámica presentó recurso de alzada contra la denegación solicitando además la suspensión, que se produjo ex lege a cabo de 30 días. En consecuencia, la actividad de la citada empresa podría desarrollarse normalmente de acuerdo con las autorizaciones que ostentaba. Según el Tribunal, respecto de la petición de la actora de paralización de la actividad de la fábrica no puede apreciarse la inactividad de la Administración, pues la resolución por la que se ordenaba archivar el procedimiento de autorización ambiental integrada no era firme.

3. En materia de aguas

a) Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones en caso de acuíferos sobreexplotados y control del organismo de cuenca

La STSJ de Castilla la Mancha 80/2013, de 25 de febrero (sección 1ª) desestima la impugnación de la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de 22 de mayo de 2009, denegando al actor la inscripción en la Sección B del Registro de Aguas de un aprovechamiento de aguas subterráneas para uso industrial y consumo anual de 1.095 metros cúbicos; es decir, de un pozo al amparo el art. 54.2 TRLA.

El motivo argüido es que el pozo fue abierto en parcela distinta de aquella para la que se había autorizado en su día, a pesar de que el art. 17.2.c), del RD 13/2008, de 11 de enero, Plan Especial del Alto Guadiana, prevé la posibilidad de abastecer distintos predios con un mismo pozo, con tal de que pertenezcan al mismo titular y de que no se supere el máximo de 7.000 metros cúbicos anuales. Y por ello porque: "…ese precepto establece tal posibilidad para los casos –y sólo para ellos– de explotaciones agrícolas o ganaderas y de que fuese necesario el recurso hidráulico para ellas. Como excepción que es, ha de interpretarse restrictivamente y no utilizarse analógicamente, como pretende la parte actora, porque no hay argumento legal, ni siquiera inequí-

vocamente razonable, para ello, cuando su explotación era para uso industrial". Por todas estas razones, el Tribunal desestimará íntegramente el recurso interpuesto.

Con ello el Tribunal da por buena la interpretación administrativa que, sin parar mientes en lo establecido en el art. 54 TRLA, confunde lo que es una finca o predio con lo que es una parcela catastral para cercenar artificiosamente el derecho reconocido por la Ley a los propietarios.

b) Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público hidráulico y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental

La STSJCM 554/2013, de 28 de junio, revisa la resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 8 de febrero de 2012 por la que se impone una sanción de 9.124 euros a la actora por la comisión de una infracción calificada como menos grave del art. 116.3 d) del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el artículo 316 d) del RDPH de 11 de abril de 1986, motivada por la realización de obras de construcción de un paso sobre un arroyo y la tala de chopos en su margen, sin la debida autorización administrativa del organismo de cuenca.

Entre otros, alega el recurrente la incorrecta calificación de la infracción grave, en lugar de leve y, en consecuencia, la cuantía de la sanción. Y sobre este aspecto se centrará la decisión judicial, aplicando las consecuencias que pueda tener sobre la cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011, donde se anuló la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 85/2008, de 16 de enero, por la que se establecieron los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico, en tanto en cuanto se utilizara para determinar la infracción, cuando la misma dependa de la valoración de daños producidos, como es el caso de autos, por vulneración del principio de legalidad penal. En esta sentencia, el Tribunal Supremo dictaminó que tal determinación debía hacerse por el propio Reglamento de Dominio Público Hidráulico en ejecución de la habilitación del art. 117.1 de la Ley de Aguas, sin que sea lícita la subdelegación en una Orden. Recordando que, no obstante, la vigencia de la Orden se mantiene en cuanto se utilice para calcular las indemnizaciones por daños al dominio público hidráulico.

El TSJCM aplicará la doctrina que deriva de esta jurisprudencia con dos argumentos:

1º) Aun reconociendo que la Orden no es de aplicación al caso de autos, por motivos temporales, es congruente afirmar que si no es posible utilizarla por falta de rango para determinar el tipo aplicable, "menos aún será aceptable una determinación de los daños sobre parámetros que la Confederación pueda establecer por su cuenta (por ejemplo, en este caso, afirmar que los daños equivalen al coste de retirada)".

2º) El ulterior efecto sobre el caso tiene aún mayor trascendencia. En efecto, del FJ 8ª de la STS deriva el que no cabe equiparar los "daños al dominio público hi-

dráulico" (suponiendo que aquí concurrieran) con el "coste de retirada de las obras". Pues es cierto que la cuantificación económica de la obligación de reponer las cosas al estado anterior a la infracción, es cuestión ya normada por la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental: *"el deber de indemnizar que en esa norma se establece no es incondicionado, sino que se supedita a la imposibilidad de reparación/ reposición de los daños ocasionados al demanio hidráulico, o a la insuficiencia de los trabajos efectuados con tal finalidad; de tal manera que, si la labor reparadora efectuada por el causante del daño, o a su costa, surte los efectos pretendidos y repone adecuadamente la situación medioambiental a su estado inicial, no resulta procedente exigir indemnizaciones añadidas.*

Además, partiendo de la base de que en el sistema diseñado por el referido artículo 325.1 , el deber de indemnizar constituye una obligación añadida que sólo deviene exigible cuando la reparación/reposición del demanio se advierte imposible o insuficiente, tampoco resulta correcto introducir o sumar el coste de reparación en la cuantificación del daño indemnizable, pues si así se procede, se está valorando por dos veces el mismo concepto: primero, en cuanto se exige la reparación/reposición (que implica por principio un coste económico), y segundo, en la medida que el coste de esa reparación se incluye además en la determinación del quantum indemnizatorio".

En conclusión, el TSJCLM acoge la tesis del Tribunal Supremo diferenciando, a todos los efectos, el daño causado al dominio público hidráulico y los costes de reparación del daño; y anulando en consecuencia toda actuación en que se incluya como elemento para la cuantificación de las medidas medioambientales correctoras, por vulneración de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental. Terminará el Tribunal anulando la sanción impuesta y reduciendo la multa a 240 euros.

4. Sobre residuos: ejercicio privado de funciones públicas

La STSJCM 533/2013, de 8 de julio resuelve el recurso interpuesto por una empresa dedicada al embotellado y venta de agua mineral frente a dos sanciones impuestas por la Administración regional, que alcanzaban la cifra de 120.000 euros, por la comisión de dos infracciones tipificadas en el art.19.1 de la Ley 19/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases, que establece como infracción muy grave: "La puesta en el mercado nacional de productos envasados sin estar acogidos al sistema de depósito, devolución y retorno, ni a alguno de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, o el uso indebido de los símbolos acreditativos que identifiquen la participación en los mismos".

Se da el caso que la recurrente tenía suscrito con otra empresa un contrato de gestión de residuos, quedando por tanto la primera válidamente integrada en un sistema integral de gestión de residuos. El problema se suscita cuando la empresa recurrente incurre en impagos reiterados frente a la mercantil de gestión de los residuos, que termina resolviendo el contrato y reclamando judicialmente las cantidades debidas. En el proceso civil, tal como se recoge en la Sentencia que analizamos y cuyos fundamentos transcritos se consideran hechos notorios exentos de prueba por el juzgador, un Juzgado de primera instancia estimó parcialmente la demanda, que recurrida

nuevamente fue desestimada por la Audiencia provincial, donde se admitieron las alegaciones de la empresa envasadora y se desmintieron los motivos por los que se había resuelto el contrato, fijando la cuantía discutida de la deudora.

Ante este *iter* procedimental, el Tribunal Superior de Justicia se muestra contundente en la anulación de la sanción administrativa impuesta, declarando "inadmisible que la Administración haya ejercido la potestad sancionadora", en base a los siguientes argumentos:

1º) Si la Administración delega en personas privadas determinadas actividades de interés público, y su cumplimiento se sujeta a contratos de naturaleza privada, las previsibles consecuencias deben ser aceptadas por el poder público, ateniéndose en su caso a la resolución definitiva por los tribunales civiles. Que en este concreto supuesto de hecho dio la razón a la recurrente y no a la empresa que gestionaba los envases que realmente estaba ejerciendo una función pública por mor de un juego de subcontrataciones usual en este tipo de relaciones contractuales.

2º) "Es inadmisible que en un debate civil sobre la forma e importe en que debían ser cumplidas las obligaciones de una parte, una pueda invocar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración si la otra no se atiene a su versión".

3º) Para concluir con un *obiter dicta* que resulta ciertamente llamativo y no menos aleccionador: "Si la Administración quiere evitar este tipo de situaciones debe asumir ella misma este tipo de actividades y tomar decisiones que, dada su capacidad de autotutela, sí serán inmediatamente ejecutivas y podrán fundar una imputación sancionadora".

Queda de este modo resuelto un asunto en el que el Tribunal desapodera de sus potestades y privilegios a una Administración que ha decidido delegar el ejercicio de una clara función pública en sujetos privados y que, por tanto, debe asumir las consecuencias de esta decisión, sean estas las que fueren.

5. Los agentes ambientales como "agentes de autoridad": la relevancia de su adecuada identificación como prueba de cargo en un procedimiento sancionador

La STSJCM 562/2013, de 15 de julio revisa una Resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero por la que se impone a la demandante una sanción por infracción del art. 116.d) de la ley de Aguas por corta no autorizada de chopos. La mercantil sancionada alega en su defensa la vulneración del principio de presunción de inocencia al no haberse identificado el supuesto agente sancionador, faltando por tanto la presunción de certeza respecto a los hechos denunciados. Este motivo será acogido por la sentencia que comentamos, para establecer que:

> "el primero de los motivos de la impugnación tiene una importancia básica en este caso, pues constituye la primera y única prueba de cargo en el procedimiento sancionador; bajo la apostilla de 'denunciante' aparece una firma manuscrita ilegible y nada más…La parte denunciada de manera franca y directa manifiesta en

> la demanda la falta de identificación del agente sancionador, y ni en la propuesta de resolución, ni en la resolución, ni en la contestación a la demanda, se da una respuesta a este alegato de la actora.Al ignorarse quién es el denunciante, no identificándose con nombre y apellidos o con D.N.I o cualquiera otra forma a fin de conocer qué cargo ostentaba, si era o no Agente de la CHD, empleado de empresa externa al servicio de la CHD, si ostentaba o no la condición de autoridad, hurtándose a la actora de la posibilidad de rebatir lo que consta en la denuncia inicial al no poder proponer prueba sobre persona desconocida, la conclusión no puede ser otra que afirmar la falta de prueba de cargo bastante por ineficacia de la única existente".

El Tribunal, basándose en la doctrina constitucional plenamente consolidada sobre el poliédrico concepto de la presunción de inocencia, señala que una de sus exigencias procesales primeras es, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, que sobre ella recae la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción sin que sea exigible al inculpado "una probatio diabólica de los hechos negativos". En suma, pues, para que la presunción constitucional quede desvirtuada es necesaria la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado. En este sentido, es conocido que la eficacia probatoria de las actas y denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones y su vinculación con la presunción constitucional no comporta, en principio, violación del derecho fundamental, cuya eficacia consagra el art. 137.2 de la LRJAPPAC.

Por ello, concluye el Tribunal que, si bien la denuncia de un Agente puede ser medio de prueba idóneo y a partir de ese significado producir el efecto de trasladar sobre el administrado la carga de probar, "esa idoneidad probatoria dependerá necesariamente del contenido de la denuncia y de la unión a la misma cuando deban existir, de todos aquellos elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado. En conclusión, la presunción de veracidad de una denuncia suscrita por Agente de la Autoridad, dependerá de que los hechos reflejados en la misma hayan sido directamente constatados por aquel y que se acompañen todos los elementos probatorios existentes, por cuanto el conocimiento concreto de estos elementos es fundamental para el particular sujeto a una medida sancionadora para poder articular su derecho a la defensa con igualdad de armas".

Aplicando esta doctrina al supuesto concreto, concluye el Tribunal que la denuncia no contiene los elementos necesarios, pues es desconocido el denunciante y, en consecuencia, "no podemos decir que exista una prueba cumplida o suficiente de la autoría". Con estos importantes argumentos basados en el principio constitucional de presunción de inocencia terminará estimándose el recurso interpuesto por la actora anulando en su integridad la resolución sancionadora.

XXIV

Castilla y León: tiempo de corrección

Iñigo Sanz Rubiales

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–*2.1. La nueva ley de pesca.–2.2. Una generosa y heterogénea regulación reglamentaria.*–3. Organización.–*3.1. La organización de las nuevas comisiones territoriales fusionadas de medio ambiente y urbanismo.–3.2. Continúa la desconcentración en materia ambiental.*–4. Ejecución.–*4.1. Previsiones presupuestarias.–4.2. Modificación del plan regional de residuos industriales.*–5. Jurisprudencia ambiental.–*5.1. Invalidez de la declaración de impacto ambiental de un parque eólico y principio de conservación.–5.2. La dudosa aplicación retroactiva del principio de no regresión en actuaciones urbanísticas.–5.3. Anulación de normas subsidiarias de un municipio incluido en un espacio natural protegido.–5.4. Moteros y usos del monte.–5.5. La suspensión de planes cinegéticos para hacer frente a los efectos del envenenamiento de especies protegidas ¿estamos ante una medida sancionadora o de simple policía?.*–6. Problemas: la anulación de leyes singulares y la supuesta contaminación del lago de sanabria.–7. Lista de responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva de las políticas ambientales, lo mas destacable, posiblemente, de este año 2013 en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León haya sido la corrección de numerosas actuaciones contaminantes (desde el punto de vista ambiental) o declaradas inválidas (desde el punto de vista jurídico).

En 2013 el Tribunal Constitucional ha dictado dos importantes sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de sendas leyes singulares aprobatorias de proyectos de interés regional: uno "auténtico", el del centro de transferencia de residuos de Santovenia, y otro, un falso proyecto (realmente un proyecto o plan urbanístico), la Ciudad del Medio Ambiente de Soria. El Constitucional no cuestiona el contenido de ambos proyectos; únicamente la forma, que impide el adecuado ejercicio del derecho a la tutela judicial

efectiva. Ambos proyectos vienen de lejos; han tenido una azarosa vida judicial, han ejemplificado el abuso de la ley singular en la gestión de infraestructuras y han terminado siendo liquidados prácticamente a la vez. La Junta y las demás Administraciones involucradas tratan de mantener lo viable y reformar o eliminar lo inviable.

La modificación, por su parte, del Decreto autonómico sobre la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción trae su razón de ser de la anulación judicial reciente de algunos de sus preceptos, que han tenido que ser sustituidos por otros ajustados al ordenamiento mediante dicha modificación. Estas correcciones tienen el precedente inmediato del Decreto de modificación del plan de residuos industriales, aprobado unos días antes del comienzo del año (28 de diciembre), que se dictó para suplir el vacío generado en su momento por una sentencia judicial anulatoria de diversos apartados de dicho plan.

Desde un punto de vista estrictamente material, la Administración autonómica tiene que valorar la existencia real de la supuesta contaminación del lago de Sanabria por vertidos sin depurar, problema que saltó a la prensa nacional en los últimos meses del año. Y para terminar, la Junta también deberá resolver el problema de la restauración de algunas explotaciones a cielo abierto. Ante la inactividad de los promotores mineros, la Administración regional tiene que asumir la gestión de dicha restauración de los espacios afectados por dichas explotaciones mineras, para cumplir adecuadamente las obligaciones derivadas de las diversas sentencias condenatorias a las que se aludió en ediciones anteriores de este Observatorio.

Hay más problemas, hay mas conflictos; sin embargo, este aspecto rectificador o correctivo (de lo que se pudo hacer mejor *in illo tempore*) puede ser un elemento destacado de lo que ha sido este año 2013. Y podría interpretarse como un indicio de la voluntad de los responsables actuales de la Administración autonómica de mejorar técnica y jurídicamente su actuación preventiva en materia ambiental, de acuerdo con los versos de Machado: "*despacito y buena letra, que el hacer las cosas bien importa mas que el hacerlas*".

2. LEGISLACIÓN

La actividad legislativa ambiental stricto sensu no ha existido durante el año 2013; sin embargo, se puede mencionar la Ley de Pesca, ciertamente próxima a lo ambiental, sin perjuicio de la Ley 1/2013, de 28 de febrero, *de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*, que incluye una mínima modificación del procedimiento de modificación de las Directrices esenciales (art. 13, aptdos 2 y 3), sin trascendencia alguna en lo ambiental.

2.1. La nueva ley de pesca

La Ley *9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León* es la segunda norma legislativa que aprueba la Comunidad Autónoma en materia de pesca fluvial. De hecho,

deroga la mayor parte de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, que tenía un importante componente ambiental pero que, por regular materias de competencia estatal, había sido declarada inconstitucional en algunos de sus preceptos por STC 110/1998, de 21 de mayo.

Es bueno recordar que las competencias sobre "pesca" no pertenecen, propiamente, a la materia medio ambiente, aunque la actividad pesquera se lleva a cabo en un entorno ambientalmente sensible y depende en bastante medida de las adecuadas condiciones ambientales del medio acuático en el que se ejerce (STC 102/1995). Además, una desordenada gestión de la pesca recreativa podría provocar daños importantes en la biodiversidad vinculada a las masas de agua superficiales. Por eso, la vinculación entre la pesca recreativa y la protección del medio ambiente es evidente y sus influencias mutuas, indudables.

La nueva Ley afina su contenido para evitar regular materias enmarcables dentro de la competencia estatal; se ciñe, fundamentalmente, a la gestión y práctica de la pesca recreativa y deja para otras normas ambientales (tanto estatales como autonómicas) las previsiones sobre conservación y protección de los ecosistemas, incluidos los acuáticos, aunque está inspirada en el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros. Regula la planificación de la actividad pesquera en la Comunidad Autónoma para asegurar dicha sostenibilidad (a través de una diversidad de instrumentos), así como los requisitos para el ejercicio de la pesca en función de los diversos tramos y momentos del año (vedas); busca promocionar el turismo pesquero y determina las especies objeto de la actividad pesquera, distinguiendo por razón de la protección entre especies exóticas y especies de interés preferente para las que el criterio general es la pesca sin muerte; prohíbe la comercialización de la trucha común, etc. En definitiva, se trata de una ley que regula una actividad recreativa con seria incidencia económica y que debe enmarcarse en las políticas de protección de la biodiversidad.

2.2. Una generosa y heterogénea regulación reglamentaria

Como es natural, la actividad normativa administrativa ha sido mas generosa que la parlamentaria en la materia ambiental. Se aprecia en ella, en general, un intento de resolución de viejos problemas y de introducción de mejoras técnicas.

Desde un punto de vista cronológico, hay que aludir en primer lugar al Decreto 9/2013, de 28 de febrero, *por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.*

Esta mínima modificación reglamentaria viene provocada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 774/2012, de 17 de abril de 2012, por la que se anulan los arts. 9.1 y 12.4 del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, relativo al procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva

construcción. La sentencia anula dichos artículos y determina que dicha certificación tiene que ser expedida por la dirección facultativa, no por uno de sus técnicos, como decía el art. 9.1 en su versión inicial, y la certificación de su renovación y actualización corresponde, no a un "técnico con titulación académica y profesional habilitante para redacción de proyectos de edificación o de sus instalaciones térmicas" (art. 12.4 antes de la anulación) sino a los firmantes que expidieron el certificado inicial y, "en defecto de los firmantes, a titulados con la misma capacitación profesional y técnica que los integrantes de la dirección facultativa".

Por otra parte, aunque no alcance el rango de Decreto, es relevante la Orden FYM/187/2013, de 8 de marzo, por la que se modifica la Orden MAM/1571/2005, de 23 de diciembre, *por la que se regulan las ayudas para paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino y para compensar el lucro cesante y los daños indirectos originados por ataques de lobo a dicho ganado.*

Es conocido el inestable equilibrio en el que se sostiene el Plan de Gestión del lobo ibérico en esta región, porque tiene que compatibilizar los intereses medioambientales –sostenimiento de una especie protegida y mantenimiento del equilibrio ecológico–, por una parte y los intereses de los ganaderos, por otra, de forma que la conservación (incluso, crecimiento) de la especie se apoye en fuentes de alimentación silvestres y no de ganado doméstico, y por lo tanto, a costa del empobrecimiento de los titulares de explotaciones ganaderas.

Un elemento esencial de este equilibrio lo constituye un buen sistema de ayudas a los ganaderos: rápido, eficaz, ajustado a los datos reales, que no desincentive el ejercicio de esta importante actividad económica. La razón de ser de esta modificación (que afecta únicamente al art. 8 de la Orden de 2005) es la simplificación del procedimiento de solicitud de ayudas, de forma que se evite la duplicación de actuaciones; ayudas que vienen indemnizar los daños producidos, no sólo por los ataques de lobos (*canis lupus*) sino también por los de perros asilvestrados (*canis lupus familiaris*) que, en ocasiones provocan daños incluso mayores que los de los lobos pero que, amparados por la protección dispensada a estos (especialmente bajo la línea del Duero) mantienen pequeñas poblaciones en la región.

Debe mencionarse también el Decreto 17/2013, de 16 de mayo, que *desarrolla en Castilla y León el uso de determinados subproductos animales no destinados al consumo humano para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario.*

El territorio de la Comunidad Autónoma alberga a las principales comunidades españolas de buitre leonado, alimoche y milano real e incluye porcentajes elevados de individuos de especies protegidas como el buitre negro y de otras aves coyunturalmente necrófagas.

El Reglamento comunitario vigente sobre la materia, el 1069/2009 prevé que se pueda autorizar el uso de despojos animales, esto es, de materiales especificados "de riesgo" para la alimentación de aves necrófagas; en esa línea, el RD 1632/2011, de 14

de noviembre, establece el marco básico para la aplicación de la normativa comunitaria vigente, que intenta combinar el deber de conservación sin incremento de riesgos para la salud pública. En ese marco, el Decreto castellano leonés 17/2013 establece los requisitos para la autorización de "subproductos animales no destinados al consumo humano" (SANDACH) para la alimentación de especies necrófagas.

El Decreto parte de la base de que la utilización de SANDACH para alimentar a dichas aves tiene que ser expresamente autorizada y sometida a las oportunas inspecciones (art. 4.2); por otra parte, tiene en cuenta dos tipos de alimentación de rapaces necrófagas: a) la tradicional que se lleva a cabo en muladares para la recepción y puesta a disposición de SANDACH (muladares que tienen que estar vallados, para evitar el acceso de otros animales a los despojos) y b) la que se lleva a cabo fuera de los muladares. Por razones de equilibrio ecológico se ha hecho preciso adoptar medidas de dispersión de las fuentes de alimentación: para ello, el Decreto utilizar el instrumento de las "*zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario*" (ZPAEN), que son zonas declaradas por la Administración autonómica que cumplen los criterios reglamentarios aquí establecidos y en las que se autoriza la alimentación de estas especies fuera de los muladares.

También hay que aludir, por su contenido, a la Orden AYG/452/2013, de 29 de mayo, que *aprueba el Reglamento Regulador de la Producción Agraria Ecológica y su indicación sobre los productos agrarios y alimenticios y del Consejo de Agricultura Ecológica de la Comunidad de Castilla y León.*

Dada la clara trascendencia económica que la agricultura ecológica viene teniendo en una Comunidad Autónoma eminentemente agraria como la nuestra, en Castilla y León ya existía, desde 1996, un Reglamento sobre producción agrícola ecológica, y un Consejo de Agricultura Ecológica de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, las modificaciones normativas habidas desde entonces (actuadas, sobre todo, por Reglamentos de derecho comunitario), así como la necesidad de adaptar la estructura y funciones del régimen de control de la agricultura ecológica a la norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012, relativa a los requisitos para organismos que certifican productos, procesos y servicios y, finalmente, algunos de los problemas derivados de la efectiva aplicación de dicha normativa, han llevado a la Administración autonómica a la sustitución del Reglamento aprobado entonces (por Orden de 12 de junio de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería) por el nuevo Reglamento de 29 de mayo del presente año.

Por otra parte, el Decreto 38/2013, de 25 de julio, modifica el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV "*De los terrenos*" de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

La modificación se centra en la gestión de las "*Reservas regionales de caza*", creadas para proteger y fomentar diversas especies, subordinando a dicha finalidad los aprovechamientos cinegéticos. El fondo de la reforma lo expresa la propia Exposición de Motivos. Tal y como señala, en general, estas Reservas se gestionaban de forma directa

y los propietarios tenían un escaso grado de participación en la gestión; pero por otra parte, aunque los gastos se cargaban a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, los ingresos en su totalidad se distribuían entre los propietarios de los terrenos que constituían las reservas, y en contrapartida, una parte importante de las cacerías eran adjudicadas directamente por la Administración autonómica a un precio inferior al del mercado.

A la vista de la crisis económica actual, la Administración regional ha decidido modificar la gestión de estas reservas para intentar incrementar los ingresos y reducir en la medida de lo posible el gasto público, renunciando también al ejercicio de determinadas competencias en favor de los propietarios.

En el medio de la polémica va a estar, por el objeto de su regulación, el Decreto 62/2013, de 26 de septiembre, *por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Lago de Sanabria y alrededores" (Zamora)*.

El Lago de Sanabria (Zamora) y sus alrededores fue declarado Parque Natural con anterioridad incluso a la vigencia de la Constitución (Real Decreto 3061/1978, de 27 de octubre) por la Administración del Estado. Con el traspaso de competencias a la Junta de Castilla y León, la Administración autonómica dictó el Decreto 122/1985, de 12 de septiembre, por el que se modificaba el Real Decreto 3061/1978, de 27 de octubre, sobre declaración del Parque Natural del Lago de Sanabria. Con posterioridad se publicó el Decreto 121/1990, de 5 de julio, por el que se modifican los límites y se adecuan la regulación y la organización del Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores. Además, engloba dos espacios protegidos "Natura 2000": un LIC y una ZEPA con la misma denominación: "Lago de Sanabria y alrededores".

Como se recuerda en la Exposición de Motivos del propio Decreto, la declaración de los espacios naturales protegidos exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 35 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y el artículo 22 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León), aunque excepcionalmente se prevé la elaboración del PORN aunque el espacio natural protegido haya sido declarado con carácter excepcional sin su previa aprobación.

En este caso, transcurrieron decenas de años (casi treinta y cinco) hasta que se alcanzó el objetivo de la aprobación del PORN. De todos ellos, más de cinco años fueron de elaboración (fue iniciado por Orden MAM/509/2008, de 17 de marzo); el Espacio Natural protegido del Lago de Sanabria y alrededores cuenta ya con el preceptivo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que es el instrumento necesario de planificación de los recursos naturales del citado espacio. A su contenido deberá adaptarse, en el plazo de un año, la ordenación territorial que incida en el espacio afectado (art. 4.1). Esperemos que se note la eficacia de este instrumento de planificación, como la práctica lo ha demostrado en otros espacios protegidos. Por lo pronto, la polémica sobre los vertidos no depurados y la degradación de la calidad del agua ha saltado a los medios de comunicación y está siendo objeto de importantes polémicas.

Finalmente, debe mencionarse, no por su trascendencia jurídica o temporal, sino por su intencionalidad, el Decreto 70/2013, de 14 de noviembre, *por el que se aprueba la modificación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente" aprobado por Ley 6/2007, de 28 de marzo.*

El Decreto es fruto de una obra de ingeniería jurídica: como es sabido, la Ley 6/2007, de 28 de marzo, es una Ley singular por la que se aprueba un "proyecto" urbanístico de interés regional que, en condiciones normales, debería aprobarse por Decreto. La misma Ley que eleva formalmente el rango del instrumento de aprobación de dicho Proyecto contiene una peculiar fórmula deslegalizadora que permite modificar la Ley por un simple Decreto; con base en esta habilitación se dictó el Decreto 70/2013, modificador de la Ley. Sin embargo, se trata de un Decreto ciertamente efímero, porque tres semanas mas tarde el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la Ley 6/2007: en buena lógica, si la Ley es nula, el Decreto de modificación de la Ley también lo es, porque no tiene nada que modificar. Por lo tanto, en la práctica es un Decreto con una escasísima trayectoria, aunque hay que reconocerle la buena voluntad de ajustar la regulación de la Ciudad del Medio Ambiente a la normativa urbanística y ambiental vigente hoy en día.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. La organización de las nuevas comisiones territoriales fusionadas de medio ambiente y urbanismo

El Decreto 24/2013, de 27 de junio, regula la composición y funcionamiento de las *Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León*, que son, tal y como señala el art. 2.1, "*órganos colegiados permanentes, de carácter deliberante y resolutorio, destinados a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en la actividad urbanística y en el ámbito de aplicación de la normativa sobre prevención ambiental, en cada una de las provincias de Castilla y León*".

La Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras modificó las leyes de Urbanismo y de Prevención Ambiental con la finalidad de fusionar los órganos colegiados de coordinación administrativa competentes en ambas materias. Así, en cada provincia se debía constituir una única Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo. Este Decreto 24/2013 regula la composición, funciones y procedimiento de actuación de estas Comisiones.

Pretende asegurar una representación suficiente de instituciones y organizaciones sociales y asegura la paridad entre organizaciones empresariales y sindicales. Las competencias vienen a ser las mismas que con la normativa anterior, y las normas de funcionamiento incluyen la novedad de un mecanismo de resolución unificada de discrepancias en el ámbito de las propias Comisiones Territoriales y la supresión de las ponencias técnicas, "órganos de coordinación intraadministrativa hoy ya obsoletos, tanto por la posibilidad de consultar cualquier expedientes por medios informáticos,

como por la generalización de la exigencia de informes expresos por la legislación sectorial". Realmente la novedad está aquí; tiene su razón de ser, lógicamente, en la reducción de costes y trámites, pero la justificación que se aporta no parece convincente, porque la principal función de la ponencia técnica era el estudio de los expedientes y la propuesta de resolución, y eso es algo que no resuelven por si solos ni los medios informáticos ni los informes sectoriales. En todo caso, se trata de una norma que viene a desarrollar reglamentariamente el mandato operado por la Ley 1/2012.

3.2. Continúa la desconcentración en materia ambiental

Asimismo, debe aludirse al Decreto 78/2013, de 12 de diciembre, *por el que se modifica el Decreto 12/2012, de 29 de marzo, de desconcentración de competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus órganos Directivos centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.*

El Decreto modificado, el 12/2012, de 29 de marzo, tenía como finalidad la unificación en una única norma del régimen de desconcentración de competencias en las materias sobre las que ejerce sus atribuciones la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Por eso, parece oportuno que las desconcentraciones en el ámbito de las nuevas regulaciones sectoriales ambientales se agrupen en la misma norma y se sumen a las anteriores. En concreto, la modificación del decreto incluye la desconcentración del ejercicio de determinadas competencias en materia de contaminación lumínica, de compuestos orgánicos volátiles, de emisión de gases de efecto invernadero, de organismos modificados genéticamente, así como de suelos contaminados.

En general, la técnica de la desconcentración tiene la enorme ventaja de acercar las decisiones a los ciudadanos y aligerar la carga de trabajo de los órganos superiores de los Departamentos. Responde al principio constitucional del mismo nombre y no libera de la responsabilidad a la organización autonómica, que dispone de los medios técnicos adecuados para ejercer las competencias atribuidas.

4. EJECUCIÓN

4.1. Previsiones presupuestarias

El presupuesto global referido al medio ambiente sigue reduciéndose: para el año 2014 el presupuesto de la Consejería de Fomento y Medio ambiente asciende a 449 millones de euros, alrededor de un 2% menos que la previsión para el año pasado. De estos casi 450 millones, el destinado a inversiones reales se reduce a 184 millones (el año pasado alcanzó los 191,5) y las transferencias de capital –inclusivas de ayudas públicas– a 96 millones (el año pasado, a 108). La única partida presupuestaria que aumenta –y esto es preocupante– es la del capítulo 1, que pasa de 125 a 133 millones. Al margen de lo señalado, resulta no obstante muy difícil determinar en concreto la materia –medio ambiente o fomento– en la que se van a aplicar las diversas partidas presupuestarias publicadas.

4.2. Modificación del plan regional de residuos industriales

El Decreto 45/2012, de 27 de diciembre, modifica el Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010.

Parece imposible pero, evidentemente, no lo es: resulta sorprendente que a finales de 2012 se modifique un Decreto regulador de un plan de vigencia quinquenal cuyo término final era el año 2010. Esta modificación tiene su origen en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia el 22 de junio de 2007 que anuló el 9.2.1 en cuanto no establecía la ubicación de algunos centros de tratamiento de residuos (los referidos en el mapa P3 del Anejo V), el punto 4 de dicho Anejo y la determinación contenida en el apartado 8.2.2, en cuanto que establecía un objetivo específico de regeneración de solo el 40% de los aceites de automoción recogidos.

Tras más de cinco años transcurridos desde la sentencia condenatoria se acaba de publicar la modificación exigida, que da una nueva redacción al párrafo relativo a la regeneración de aceites del epígrafe fomento de la valorización de los residuos industriales, del apartado 8.2.2. (Objetivos específicos), al apartado 9.2.1. (Infraestructuras), y al apartado 4 del anejo v. (Distribución de las áreas de gestión).

En cuanto al objetivo de regeneración de los aceites usados en automoción, se incrementa desde el 40% al 65%; por lo que se refiere al punto 9.2.1, relativo a la ubicación de algunas infraestructuras de residuos, la modificación incluye la ubicación actual de determinadas infraestructuras ya existentes así como la ubicación futura de instalaciones previstas. Se crea una red de centros integrales de tratamiento de residuos, centros que se ubicarán en tres zonas distintas (centro, este y oeste) para repartir los residuos en función de su origen territorial y que cuentan ya con el Centro de Tratamiento de Residuos Industriales No Peligrosos, en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). La explotación de estos centros será privada y se hará mediante gestores autorizados, tal y como establece el Plan modificado.

Asimismo, la red de centros de tratamientos especializados para realizar operaciones de acondicionamiento previo de residuos para su eliminación en Castilla y León estará configurada inicialmente por las instalaciones ubicadas en Ólvega (Soria) y Venta de Baños (Palencia) para el tratamiento químico-físico de residuos sin vertedero.

Además, el Plan propone, al menos, cuatro instalaciones de compostaje con capacidad de tratamiento próxima a 200.000 toneladas anuales y tres instalaciones de biometanización con capacidad unitaria de 90.000 toneladas anuales.

En lo que se refiere al apartado 4 del anexo V, el Plan establece ahora detalladamente los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las instalaciones futuras de eliminación o de valorización de residuos, de acuerdo con la Directiva 2008/98/CE transpuesta por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos contaminados, que atribuye esta función a los Planes de Gestion de Residuos. De esta forma, el retraso en la modificación del Plan ha permitido la

incorporación de los criterios establecidos por la nueva Ley de Residuos. De acuerdo con ello, el Plan modificado distingue entre criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de vertederos de residuos peligrosos y no peligrosos e inertes (4.1), criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de incineradoras de residuos donde se llevan a cabo operaciones de eliminación de residuos (4.2), criterios de ubicación de instalaciones donde se realizan operaciones o tratamientos previos para la eliminación ex situ de residuos (4.3) y criterios para las instalaciones donde se realizan operaciones de valorización de residuos (4.4).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. Invalidez de la declaración de impacto ambiental de un parque eólico y principio de conservación

La sentencia de 11 de enero de 2013 (Sala de lo contencioso, Burgos), ponente: José Matías Alonso Millán, vuelve nuevamente sobre el ya manido problema de las evaluaciones ambientales de parques eólicos, de sus efectos sinérgicos o de su eventual fragmentación a efectos de eludir las normativas más rigurosas.

Se trata de una resolución judicial bien fundamentada, que elimina los excesos en que había incurrido la sentencia de 10 de junio de 2009, "Murias", de esta misma Sala, en la que se apoya la sentencia. Declara la nulidad de la Evaluación de Impacto Ambiental por no prever los efectos sinérgicos del proyecto y porque no se analiza la modificación sustancial del parque. Sin embargo, evita planteamientos maximalistas cuando aplica (con un evidente rigor técnico) el principio de conservación, frente a la petición de desmantelamiento de las instalaciones y obras realizadas. "Esta cuestión –dice la sentencia en su FD 10º– debe ponerse en relación con el contenido del fallo de la sentencia que [como ya se señaló mas arriba] no es de nulidad de las órdenes recurridas, sino de anulación con retroacción de las actuaciones al momento anterior al Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental y del trámite de información pública". "Este hecho implica que el resultado final de la edificación o construcción de los aerogeneradores (…) pudieran legalizarse, en todo o en parte, atendiendo al resultado de la Declaración de Impacto Ambiental". Por tanto, finaliza el Tribunal, "no es posible acceder a esa pretensión en este momento procesal, sino que procede dejarlo para el trámite de ejecución de sentencia, sin perjuicio de que la actividad no pueda ponerse en funcionamiento al carecer de la correspondiente autorización".

En definitiva, estamos ante una sentencia rigurosa con la aplicación de la normativa aplicable, que pondera adecuadamente los intereses en juego, huye de maximalismos en la definición del concepto de parque y aplica prudentemente el viejo principio de conservación cuya elusión es causa de mayores perjuicios. Un buen complemento para la sentencia Murias, que asume lo bueno de esta y corrige sus excesos.

5.2. La dudosa aplicación retroactiva del principio de no regresión en actuaciones urbanísticas

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de mayo de 2013, declara nulo de pleno derecho el Plan Parcial AH-7 "Las Riberas" de Valladolid, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid el 18 de septiembre de 2009.

La línea argumental de la anulación se centra en la falta de justificación de las necesidades de nuevas viviendas que este Plan Parcial habilitaría. Es cierto que los propietarios tienen el derecho –reconocido por el art. 19.4 LUCYL– a promover la urbanización del suelo rústico, pero deben hacerlo de acuerdo con las previsiones legales, que incluyen, entre otras cosas, la acreditación de la necesidad de ampliar el suelo con destino residencial (en el caso, casi 9000 viviendas). Se alude a ello pero no hay una justificación clara. La prueba corresponde a la Administración que promueve dicha transformación. Y los datos con los que se cuenta contradicen, precisamente, esta necesidad.

Así, la existencia de dicho interés público forma parte, pues, del supuesto de hecho habilitante para la transformación lícita del suelo. Así lo establece el art. 10.1 a) TRLS, cuando señala que "las Administraciones públicas … deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo *preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen* (…)". La inexistencia del supuesto de hecho habilitante (esto es, la inexistencia de necesidades –públicas– que justifiquen la aprobación del plan) conlleva la nulidad de pleno derecho de la consecuencia jurídica por falta de causa.

Hasta aquí no se encuentran fisuras en la sentencia, que vendría a concretar en supuestos urbanísticos específicos la doctrina del principio de no regresión ambiental. En efecto, el Tribunal Supremo ha acogido y confirmado la doctrina de la necesidad de una especial justificación de aquellas actuaciones que impliquen una desprotección ambiental del suelo. En principio, esta jurisprudencia hacía referencia a los suelos especialmente protegidos desde la perspectiva ambiental; p. ej., la STS de 10 de julio de 2012, en la línea de las de 30 de septiembre de 2011 y de 29 de marzo de 2012, recuerda en su FD 7º que "el principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos".

El *valor ambiental* es el que obliga a valorar la necesidad de la transformación de suelo en situación rural a suelo en situación de urbanizado, según la jurisprudencia arriba citada, hasta el punto de exigir que se trate del suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen según el art. 10.1 a) TRLS.

Sin embargo, a diferencia del art. 12 TRLS (que se refiere a las situaciones del suelo y es de aplicación inmediata a todos los suelos en territorio español), el art. 10.1 a) TRLS, que obliga a las Administraciones a prever la urbanización del "*suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen*", es un precepto aplicable a la tramitación de los procedimientos de transformación del suelo, por lo que tales procedimientos, si se iniciaron antes de la vigencia de la LS, deberán seguir tramitándose según la ley derogada, de acuerdo con el principio general de ultraactividad de la normativa aplicable a los procedimientos administrativos, a falta de previsiones expresas en contra.

El Plan Parcial tuvo su aprobación inicial antes de la entrada en vigor de la LS (por lo tanto, el procedimiento de paso de suelo rural a suelo urbanizado ya se había iniciado y se debería regir por la normativa estatal anterior) y su aprobación definitiva antes de la entrada en vigor de la reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, por lo que dicho procedimiento se debería regir por la normativa autonómica anterior. De ahí lo sorprendente de la sentencia anulatoria.

En definitiva, una buena doctrina jurisprudencial mal aplicada (por razones temporales) al caso concreto, porque olvida el principio de la aplicación al procedimiento de la normativa vigente en el momento en el que se inició.

5.3. Anulación de normas subsidiarias de un municipio incluido en un espacio natural protegido

La sentencia de 3 de mayo de 2013 (Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia, Valladolid) anula el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Palencia de 24 de noviembre de 2009 por el que se aprobó definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Cervera de Pisuerga, en Arbejal.

Básicamente, el citado Acuerdo realizaba un cambio en la clasificación urbanística de varias parcelas, que pasaban de suelo rústico (no urbanizable ordinario en fondos de valle) a suelo urbano, bien no consolidado, bien consolidado, de uso residencial. Un dato esencial que hay que considerar es que dichos terrenos están incluidos en el ámbito del Parque Natural Fuentes Carrionas y Fuente del Cobre-Montaña Palentina, declarado por Ley, integrado en la Red Natura 2000 y que constituye también un Lugar de Interés Comunitario (LIC).

Estas características exigen el sometimiento de la normativa urbanística a las previsiones ambientales del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y en todo caso, una especial justificación de la modificación puntual. Y así lo señala la propia sentencia (FD 5º):

> "La Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias no puede ser contraria a las previsiones del PORN, pues los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son "vinculantes" para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones Públicas de Castilla y León y de los particulares, e incluso prevalecen sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio, como establece el artículo 26.2

> de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Por ello, si conforme a lo dispuesto en el PORN de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina no podían ampliarse las instalaciones deportivas existentes en las parcelas de la Junta Vecinal, al estar clasificadas como suelo no urbanizable, no pueden reclasificarse a suelo urbano "no consolidado" para poder efectuar esa ampliación de instalaciones deportivas, que estaba prohibida, según se dice, por el PORN"

Por otra parte, el interés general que justificaría la Modificación tiene un límite infranqueable, que no es otro que la propia finalidad del PORN. Es decir, la Sala entiende que sólo cabe un interés público justificador de la Modificación que no vulnere la finalidad del PORN. En efecto, ya en su momento la propia Comisión Territorial de Urbanismo había suspendido en dos ocasiones la Modificación Puntual por falta de justificación suficiente del interés público subyacente en dicha modificación. Pero la sentencia de la Sala deja claro que dicha Modificación debe respetar la finalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la protección que este Plan brinda a los terrenos incluidos en su ámbito, "lo que aquí no se efectúa" (FD 5º):

> "El interés general que ha de respetar la Modificación Puntal exige que con esa Modificación no se vulnere la finalidad del PORN y la protección que en el mismo se contiene para los terrenos incluidos en su ámbito, lo que aquí no se efectúa".

Por otra parte, la Sala entiende demostrada la existencia de desviación de poder ("utilización de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico"), porque se utiliza la potestad planificadora, no para satisfacer el interés general urbanístico-ambiental, sino para beneficiar directamente a una propietaria vinculada al propio Ayuntamiento. No hay que olvidar que el problema de la desviación de poder no es la posibilidad de alegarlo, sino su demostración, que se exige a quien lo alega, por lo que sólo en escasas ocasiones ha sido utilizado por los Tribunales para la anulación de acuerdos; eso supone que el Tribunal tiene meridianamente claro que la Modificación Puntual respondía a un mero interés privado, y así lo hizo notar.

5.4. Moteros y usos del monte

Una muy interesante sentencia, por lo que afirma y por lo que duda, es la de 28 de junio de 2013, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Se impugna en la sentencia la concesión al Club Turismoto del derecho a la ocupación temporal de 30 hectáreas de terreno en el Pinar de Antequera (el "pulmón" de Valladolid, radicado en el término territorial del Municipio) para la concentración anual que, en lo mas crudo del crudo invierno vallisoletano, celebra en un fin de semana del mes de enero y que reúne miles de motoristas españoles y extranjeros.

El demandante, la asociación "*Ecologistas en Acción. Valladolid*" entendía que los terrenos afectados formaban parte de la "playa" de Puente Duero, un LIC, lo que impli-

caba la necesidad de previa evaluación de impacto ambiental (art. 45.4 Ley 42/2007), que no se tramitó para la concesión de la autorización.

La sentencia confirma el dato de que el terreno cuya ocupación se autoriza no forma parte de dicho LIC, aunque es contiguo a éste, y sólo habría que someter la actividad a Evaluación de Impacto si "puede afectarle de forma apreciable".

Ya continuación, pondera una serie de elementos que le pueden permitir concluir si la actividad incide de forma apreciable: el presupuesto de las obras (unos 20.000 euros); el tipo de uso, que es el de una acampada en la que sólo se utilizan estructuras móviles, sin construcciones fijas (aunque se usan algunas ya existentes), el acceso de un gran número de personas, pero no de motos, que tienen que utilizarse sólo en los caminos. Por todo ello, concluye la Sala, "no puede considerarse que se dé la afectación apreciable a que se refiere el precepto".

Aunque bastaría con esto, en el expediente consta el estado de los terrenos tras su uso por los "moteros", y ese dato lo utiliza el Tribunal para confirmar la no necesidad de previa evaluación: "la evaluación final producida tras la realización de la actividad… [es] expresiva de que la zona se encuentra "limpia y en buenas condiciones de conservación"; asimismo, del informe del Agente Medio Ambiental se deduce que no hubo daños relevantes.

Finalmente, la Sala plantea sus dudas sobre la naturaleza del uso propuesto; entiende –con razón– que podría tratarse de un uso común especial especialmente intenso y sujeto a concesión (para el que existe un "derecho" sometido a previo título), por lo que califica a la Administración autonómica de "especialmente rigurosa" por considerar el uso realizado como privativo.

La conclusión, en general, es que la Administración concesionaria ha sido rigurosa pero ponderada en el otorgamiento de dicha concesión, porque no era previsible que el uso concedido incidiese gravemente en el LIC ni incidió, de hecho, en él, fuera de lo normal. No hubo en ningún momento (FD 6º) vulneración del Plan Especial del Medio Natural Pinar de Antequera.

Concluye el Tribunal poniendo las cosas en su sitio (FD 6º):

> "se ha de acabar concluyendo que la parte recurrente parte de una premisa errónea, que es la de considerar que nos encontramos ante una actividad compleja que exigiría la tramitación específica establecida en la legislación protectora del medio ambiente, y las específicas de ordenación del territorio y urbanística, cuando por contra se trata de usos contingentes, temporalmente limitados, más o menos intensos, pero que pueden siempre contemplarse desde la perspectiva de los usos comunes especiales o si se quiere privativos, con exigencias de autorización o concesión específica, que en el presente caso han sido plenamente cumplimentados conforme a la legislación sectorial aplicable, que es la de montes. Y siempre en atención a los informes técnicos existentes que han constatado la compatibilidad de usos con los valores objeto de protección a tenor de dicha legislación, sin que ninguna prueba concreta se haya realizado a propuesta de la parte actora que permita desvirtuar lo constatado en dichos informes".

Los esperados pingüinos, una vez más, fueron cuidadosos con el medio ambiente, a pesar de los detractores (escasos) que este tipo de concentraciones –aliñadas con espectáculos variados en la vecina ciudad– tiene.

5.5. La suspensión de planes cinegéticos para hacer frente a los efectos del envenenamiento de especies protegidas ¿estamos ante una medida sancionadora o de simple policía?

La sentencia de 26 de julio de 2013, de la Sala de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia (contencioso-administrativo) confirma la resolución de fecha 26 de junio de 2007 dictada por la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se suspenden los Planes Cinegéticos en la localidad palentina de Valdecañas de Cerrato.

Se impugna dicha resolución por varios motivos, pero interesa destacar la razón principal por la que la Administración ambiental decidió adoptar dicha suspensión. Como consta en el expediente administrativo, en el curso de un año (marzo 2006-marzo 2007) se localizaron en ese término municipal numerosos animales envenenados (por un producto tóxico de utilización agrícola), algunos protegidos como águila real, alimoche, buitres leonados, milanos reales… A la vista de estos datos, el Servicio entendió que la mejor medida para regenerar la población de rapaces afectada sería potenciar las fuentes de alimentación de estas. Por eso, señalaba:

> "Las grandes aves rapaces tienen poca capacidad de recuperación tras una perturbación dado que se caracterizan por una resiliencia baja. Esta característica supone la necesidad de adoptar medidas excepcionales para su recuperación una vez han sufrido pérdidas demográficas repentinas. Con la suspensión del aprovechamiento cinegético se pretende favorecer el incremento de las poblaciones de especies cinegéticas al ser preservadas de la actividad extractiva que supone la caza deportiva. Dada la capacidad de respuesta demográfica de las especies cinegéticas, se pretende incentivar su incremento, de modo que se refleje positivamente en los niveles superiores de las redes tróficas, fomentando i) la productividad, ii) el éxito reproductor y iii) la supervivencia en las fases de dispersión, buscando la relación causa-efecto entre incremento de los recursos tróficos y la mejora de los parámetros demográficos antes mencionados. Dadas las características de las especies afectadas y puesto que se ha visto perjudicada tanto la población reproductora como la no reproductora, las medidas se han de aplicar a nivel de mesoescala y por eso se considera necesario adoptar medidas, al menos, a nivel de término municipal y por un período suficiente que permita garantizar la recuperación. Transcurrido el período para el que se adopten las medidas oportunas, se evaluará la evolución de las poblaciones afectadas, determinándose la conveniencia o no de prorrogar las medidas adoptadas".

La argumentación es clara y técnicamente justificada, lo que llevó a la Sala a validar que la suspensión de la caza durante dos años en esos municipios. El problema no es tanto la existencia o no de razones justificativas, cuanto la posible naturaleza sancionadora de la medida y la inexistencia de indemnización. En efecto, las asociaciones de cazadores afectadas alegaban en la demanda que la medida escondía, en el fondo,

una sanción que se les imponía por un hecho que no se había demostrado que se les pudiese imputar. La Sala acude para responder a la tradicional distinción entre actuaciones de policía (FD 5º):

> "Tales argumentos decaen con sólo reparar en que la suspensión de los Planes Cinéticos acordada en la resolución recurrida es una *medida de policía de carácter cinegético adoptada por razones de interés público*, siendo así totalmente inadecuado plantear motivos propios de procedimientos sancionadores cuando lo que se enjuicia es una resolución que no tiene este carácter y sanciones administrativas".

Respecto de la eventual indemnización a los titulares de los cotos afectados, aunque va de suyo que las medidas de policía no son indemnizables (frente a las actuaciones ablatorias), en la medida en que la solicitud se basaba en la ilegalidad de la suspensión, cae por su propio peso; no obstante, la Sala argumenta la inexistencia del derecho a la indemnización por parte de los demandantes en dos argumentos (FD 9º): el carácter temporal, y no definitivo, de la privación del aprovechamiento cinegético y la falta de determinación de una base suficiente para la cuantificación de la indemnización.

En definitiva, la Administración ambiental está legitimada para limitar la actividad cinegética temporalmente por razones estrictamente ambientales, siempre que justifique adecuadamente los motivos que le llevan a adoptar esa decisión restrictiva de derechos y no otra.

6. PROBLEMAS: LA ANULACIÓN DE LEYES SINGULARES Y LA SUPUESTA CONTAMINACIÓN DEL LAGO DE SANABRIA

Los problemas ambientales mas destacables del año 2013 están, en bastante medida, vinculados a medidas jurisdiccionales; lo que en su momento fueron proyectos polémicos hoy, después del pronunciamiento de los Tribunales, siguen siéndolo aunque por otros motivos. Merece la pena destacar los casos relativos a leyes convalidantes anuladas por el Tribunal Constitucional en el año pasado.

El centro de transferencia de residuos de Santovenia ha tenido una vida azarosa: tras la confirmación por el Tribunal Supremo de la anulación de la licencia de actividad –por motivos formales (2001)– dicho proyecto fue convalidado por ley singular autoaplicativa 9/2002, de 10 de julio; esta ley, impugnada ante el Tribunal Constitucional, ha sido declarada inconstitucional por Sentencia de 129/2013, de 4 de junio, con lo que nos encontramos con un vertedero casi colmatado que, al final de su vida útil se ha visto anulado jurídicamente. Esta anulación se produce, además, después de recibir la autorización ambiental integrada, cuya validez fue confirmada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de octubre de 2012; otro proyecto polémico y anulado por el Tribunal Constitucional es el de la Ciudad del Medio Ambiente; se trataba de un proyecto fundamentalmente urbanístico declarado por Ley singular también (la Ley 6/2007, de 28 de marzo) y que radica en una zona próxima a Soria y con diversas categorías de protección de suelos y espacios. La anulación de la Ley, operada

por sentencia 203/2013, de 5 de diciembre de 2013, deja sin amparo las actuaciones urbanísticas y de infraestructuras y las inversiones costosísimas (cerca de cien millones de euros) realizadas hasta el momento.

No quiero terminar el comentario de los problemas sin aludir a lo que se ha convertido en el problema "estrella" del medio ambiente en Castilla y León en los últimos meses: la contaminación del lago de Sanabria. Aquí la intervención judicial ha sido mínima (un auto de inadmisión de una querella penal) pero el papel que juegan los medios de comunicación ha hecho que el problema haya llegado al ámbito nacional.

En noviembre de 2013 saltó a los titulares de la prensa regional y nacional la polémica sobre el estado de conservación de las aguas del Lago de Sanabria. Pocos meses antes, como se ha apuntado mas arriba, la Junta había publicado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de este espacio Natural, que fue el primer espacio natural protegido declarado de Castilla y León. Su declaración se remonta al año 1978, por el Decreto 3.061/78. En el año 1990 se amplió su superficie a las 22.365 Ha. de la actualidad. Y en 1991, con la publicación de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, pasó a denominarse "*Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores*", integrándose en la Red de Espacios Naturales (REN) de la Comunidad de Castilla y León.

Al parecer, los informes, coordinados por un Catedrático de Instituto de Logroño y encargados por una empresa privada de sugerente nombre ("*Estación Biológica Internacional*"), concesionaria de actividades de ecoturismo en el lago, demostraban la contaminación de las aguas por vertidos no depurados y su carácter (todavía) reversible. Frente a esta denuncia, el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero respondió afirmando que el estado ecológico era "bueno" y el Consejero con competencias ambientales señaló que los análisis certificados por el laboratorio limnológico del lago de Sanabria, los técnicos de la Junta de Castilla y León, la Confederación Hidrográfica del Duero y el Centro de Estudios Hidrológicos concluyen el "buen estado de las aguas"**,** que "incluso ha mejorado a lo largo de estos años".

Entre medias, el juzgado de instrucción de Puebla de Sanabria inadmitió a trámite la querella presentada por la Estación Biológica Internacional contra ocho altos cargos de la Junta de Castilla y León por presuntos delitos medioambientales. Y con posterioridad, ya en enero de 2014, ha vuelto a saltar a los titulares de la prensa nacional la intención de la oposición de preguntar sobre las medidas adoptadas en relación con este problema al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. La polémica, por lo tanto, no ha hecho más que empezar, pero parece que debe derivarse hacia la fiabilidad de los análisis realizados por unos y por otros.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Antonio Silván Rodríguez

Secretaria General de Fomento y Medio Ambiente: Carmen Ruiz Alonso

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: José Manuel Jiménez Blázquez

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz

XXV

Cataluña: continuidad en las políticas. El medio ambiente sigue sin ser prioridad

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

Sumario.–1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.–2. LEGISLACIÓN.–*2.1. Normativa sectorial.*–A) Aguas.–B) Espacios naturales.–C) Ordenación forestal.–D) Pesca y acción marítima.–E) Protección de animales. Actividad cinegética.–F) Contaminación lumínica.–G) Modelo energético. Energías renovables. Importante actividad parlamentaria.–3. ORGANIZACIÓN.–4. EJECUCIÓN.–*4.1. Instrumentos de planificación.*–A) Aguas.–B) Ordenación forestal. Prevención de incendios.–C) Residuos.–D) Contaminación atmosférica.–E) Ordenación del territorio y urbanismo.–F) Paisaje.–G) Sostenibilidad ambiental en la actividad turística.–*4.2. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias.*–5. CONFLICTOS.–*5.1. Conflictividad ante el TC y el TSJC.*–*5.2. Otros conflictos.*–6. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.–*6.1. Titulares de los principales órganos de los Departamentos.*–*6.2. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos.*–7. APÉNDICE LEGISLATIVO.–8. BIBLIOGRAFÍA.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El análisis de este período viene marcado por diversas circunstancias (entre las cuales, de forma clara, las elecciones anticipadas de noviembre de 2012) que alteran claramente la acción del legislativo y del ejecutivo. A partir de esta primera constatación, es evidente que los dos temas que adquieren más visibilidad en el panorama político catalán en 2013 son el denominado proceso de transición nacional –que adquiere un claro protagonismo ya a partir del 11 de septiembre de 2012 y que se refuerza a partir del 11 de septiembre de 2013– y la crisis económica. Un examen objetivo y exhaustivo del desarrollo de la actuación pública en este período, permite constatar, sin embargo, que existe una destacable actividad, tanto en el Parlamento como en el Gobierno, al margen de esos dos temas (como no podría ser de otro modo, evidentemente). Por lo

que respecta, en concreto, al ámbito de la intervención pública medioambiental, que es el que aquí nos ocupa, no se producen importantes novedades legislativas ni actuaciones especialmente significativas del Ejecutivo, pero sí se observa una actuación puntual en diferentes sectores ambientales y en ámbitos relacionados con las políticas ambientales. En este sentido, y como ejemplo, existe una importante actividad parlamentaria que se manifiesta en un significativo número de mociones, resoluciones y declaraciones en relación con esta materia.

Al realizar una valoración general del período, y pese a estas acciones concretas, se observa una continuidad en la priorización de los objetivos vinculados a la promoción de un determinado modelo de desarrollo económico en detrimento de unos claros objetivos vinculados a la cohesión social y el desarrollo sostenible. La intervención pública dirigida a la protección del medio ambiente sigue claramente sin ser una prioridad en las políticas públicas en Cataluña. Ello no implica una ausencia total de intervención pública en el ámbito ambiental, como decíamos y como veremos en los apartados siguientes, pero sí que supone una clara regresión por cuanto la protección del medio ambiente no se configura como un elemento relevante y adecuadamente integrado en el modelo económico que se impulsa atendiendo a los requerimientos y efectos de la crisis económica que subsiste. Se consolida, pues, la tendencia –ya señalada en el OPAM ’13– que pone en peligro la aplicación misma y, evidentemente, la eficacia de principios ambientales como el del desarrollo sostenible, el de integración o el de no regresión.

En este sentido resulta ilustrativo el nuevo Plan de Gobierno (2013-2016), aprobado el 11 de junio de 2013 (en el marco del Acuerdo firmado entre CiU y ERC como consecuencia del resultado de las elecciones de noviembre de 2012 –vid. OPAM ’13– y del programa de gobierno presentado por el presidente de la Generalitat en el debate de investidura en diciembre de 2012). En el Plan, y en relación a los aspectos que ahora nos interesan, priman las ideas de simplificación y flexibilidad para atraer la inversión privada y para fomentar el desarrollo de la actividad económica. Se trata, en general, de un documento ambicioso, al menos por lo que respecta a los objetivos que se van enumerando (77) y al gran número de medidas (ejecutivas y normativas) que se incluyen en el mismo (355). Como documento prospectivo de planificación permite realizar un seguimiento del mismo y evaluar el grado de cumplimiento de las previsiones realizadas en él. Destaca en este sentido la lista exhaustiva de indicadores que, a título de ejemplo, se incorporan al Plan.

En cuanto al contenido medioambiental del Plan destaca especialmente el sexto eje relativo al desarrollo sostenible y a la cohesión territorial. Resulta ilustrativo, sin embargo, como la garantía del desarrollo sostenible y la cohesión territorial no se destacan como un fin –de interés general– en sí mismos sino como ámbitos que deben servir a la recuperación de la actividad económica. En esta línea, se prevé el impulso de un Plan nacional sobre políticas de sostenibilidad con el objetivo de desarrollar la denominada economía verde como ámbito estratégico.

En este sexto eje, y una vez señalados –de modo muy genérico– los objetivos (mejora de la gestión del agua, gestión de residuos sostenible, impulso de políticas ambientales

de lucha contra el cambio climático y, protección, ordenación, conservación y gestión correcta del patrimonio natural), el Plan concreta los instrumentos que deberán hacer posible su cumplimiento. Sintéticamente, el documento incluye –siguiendo la estructura del Plan– acciones ejecutivas (11, de las 212 totales), medidas legislativas (5, de las 65 totales) y medidas reglamentarias (10, de las 78 totales). Entre las actuaciones ejecutivas destacamos, a título de ejemplo, la aprobación de un nuevo Plan de infraestructuras de residuos, de un Plan estratégico de Parques Naturales y de un Plan general de política forestal. Entre las acciones legislativas, la tramitación del Anteproyecto de ley del cambio climático, del Anteproyecto de ley de biodiversidad y patrimonio natural, del Anteproyecto de ley del bosque o de la Ley de evaluación ambiental de proyectos.

Todavía en relación a la escasa presencia del medio ambiente como factor prioritario en la labor del Ejecutivo, es significativo que el "Documento de bases para el impulso de la competitividad, la ocupación y la cohesión social" para la elaboración del nuevo Acuerdo Estratégico 2013-2016 (firmado en mayo de 2013 por representantes de la Generalitat, empresarios y sindicatos) no recoge explícitamente en ninguno de los ámbitos de trabajo que se prevén la relación entre el desarrollo económico y el medio ambiente. El documento de bases contempla como uno de sus principales objetivos el de acordar "actuaciones de carácter estructural que permitan a la economía catalana garantizar su competitividad, el progreso futuro y el crecimiento de la ocupación". No obstante, sólo se encuentra una referencia genérica al desarrollo sostenible al relacionarlo con la necesidad de disponer de las infraestructuras necesarias para la actividad productiva.

Como primer ejemplo de la destacable actividad parlamentaria en relación a la problemática ambiental a la que nos referíamos, merece ser destacada en este apartado de valoraciones generales la Resolución 323/X, de 27 de septiembre de 2013. Se trata de una extensa y detallada Resolución adoptada después del debate sobre orientación política general del Gobierno, celebrado en septiembre de 2013. En el documento se recogen diversos y concretos ejemplos de la necesaria integración del objetivo medioambiental en diversas acciones que deberá hacer efectivas el Ejecutivo y que se sitúan en el ejercicio de la función genérica o general de protección del medio ambiente (al tratar del modelo productivo, de las infraestructuras y movilidad, del modelo energético y de la gestión del agua). Además, en la resolución se dedica un apartado –del desarrollo sostenible y equilibrio territorial– en el que se insta al Gobierno a llevar a cabo un conjunto de actuaciones en el ámbito de la función específica de protección del medio ambiente.

Por lo demás –aparte de las puntuales actuaciones normativas que trataremos en el siguiente apartado– continúa siendo notable, como se verá, la aplicación de instrumentos económicos de estímulo a determinadas finalidades ambientales. En cuanto a la financiación de las políticas ambientales es significativa la situación de prórroga presupuestaria que se prolongará durante todo el período analizado (apartado 4).

Finalmente, destaca en el 2013 la conflictividad planteada ante el TC y, desde otra perspectiva, la controversia y el debate que se suscita en torno a diversos proyectos por sus posibles efectos sobre el medio ambiente (apartado 5).

2. LEGISLACIÓN

Tal como hemos señalado, el contexto ofrece de nuevo como resultado una escasa producción normativa ambiental. Nos referimos pues a las pocas novedades relacionadas con el ejercicio de la función pública medioambiental. No se ha aprobado durante este período ninguna norma con rango de ley aunque sí algunas de carácter reglamentario que por diversos motivos resulta de interés destacar. Damos cuenta, además, de diversos acuerdos del ejecutivo así como de proyectos normativos que han iniciado su tramitación y de algunas mociones y resoluciones del Parlamento catalán.

Por la transversalidad de su objeto merecen ser destacadas, en este apartado y con carácter previo, dos leyes cuyos proyectos han iniciado su tramitación. Por una parte, el Proyecto de ley que regula el régimen jurídico aplicable a la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos, también en aquellos casos en que pueden causar daños al medio ambiente. El objetivo principal de la norma es el de agilizar y simplificar la puesta en marcha de nuevos establecimientos, instalaciones y productos. En este sentido en el régimen aplicable a los organismos de control se sustituye la autorización administrativa por la comunicación previa. La finalidad, según el proyecto, es la de eliminar cargas burocráticas a las empresas facilitando la actividad económica. Por otra parte, y desde la perspectiva de la corresponsabilidad de los ciudadanos en la satisfacción de los objetivos ambientales, el Proyecto de ley del voluntariado persigue el fomento y la determinación de un modelo de voluntariado en Cataluña. El texto establece los derechos y deberes de los voluntarios al tiempo que concreta las acciones que deben desarrollar las Administraciones públicas y define los instrumentos de relación entre la Administración y las diferentes entidades que deben basarse en los principios de colaboración y participación. El medio ambiente se incluye como uno de los cinco ámbitos de actuación en los que el voluntariado desarrollará su actuación (junto con el social, el comunitario, el cultural, y el internacional). Ha iniciado también su andadura el Anteproyecto de ley de suelo agrario cuya finalidad es la de promover su uso y eficiencia incrementando la capacidad alimentaria. Entre sus objetivos establece el de potenciar la función del suelo agrario en las políticas ambientales, en concreto las dirigidas a frenar la erosión y a promover la captura y almacenamiento de CO2. La norma define los instrumentos que deberán garantizar el equilibrio entre los usos agrarios y otros usos del territorio.

2.1. Normativa sectorial

A) Aguas

De acuerdo con el deber de las Administraciones competentes establecido por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero –que introduce un nuevo título al Reglamento del dominio público hidráulico– se crea y se regula el Registro de seguridad de presas y embalses de Cataluña mediante la Orden TES/341/2013. La disposición establece

el carácter público del Registro, cuál será su contenido, así como el procedimiento de inscripción y anotación y los efectos jurídicos de la inscripción.

B) Espacios naturales

Se aprueba en este período el Decreto 150/2013, de 9 de abril, que modifica el Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN) aprobado por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, en relación con el espacio de la Conreria-Sant Mateu-Céllecs (situado entre las comarcas del Vallés Oriental y el Maresme). La modificación supone la ampliación de su superficie integrando diversos términos municipales que contienen elementos de interés natural, ecológico y patrimonial cuya conservación se considera necesario asegurar. Se incorporan 2.700 hectáreas a las 4.700 iniciales.

En cuanto a la protección y gestión de los espacios naturales destaca la aprobación por la Unesco de la Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre, junto con otras dos reservas españolas (publicada mediante Resolución de 20 de noviembre de 2013, de Parques Nacionales, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente). Este reconocimiento internacional, que implica la posibilidad de hacer compatible la preservación de los recursos naturales con un desarrollo económico sostenible, deberá suponer aportaciones económicas al territorio así como actuaciones que impliquen el reconocimiento de sus valores naturales, paisajísticos y culturales. En este sentido, la Fundación Biodiversidad –organismo vinculado al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente– aprueba en el mes de diciembre una ayuda destinada a la redacción del Plan estratégico de la reserva de la biosfera que había solicitado el Consorcio de Servicios Agroambientales de las Comarcas del Baix Ebre i Montsià como oficina técnica de la Reserva. Esta es la segunda ocasión en la que se había presentado la candidatura de esta Reserva; la aprobación se ha producido una vez modificados los límites previstos en la candidatura inicial de modo que se han excluido las zonas bajo la influencia de la planta nuclear de Ascó.

Asimismo, consideramos relevante dar noticia del inicio –mediante la aprobación de la memoria preliminar por Acuerdo del Gobierno de 19 de noviembre– de los trabajos relativos a un Anteproyecto de ley que declarará "El Bulli Fundation" como una actuación de interés público. La tramitación de esta ley ad hoc deberá permitir situar sus instalaciones en el espacio del Parque Natural de Cap de Creus. La implantación de este centro de investigación en cocina de vanguardia, de promoción de la cultura gastronómica y de formación, se considera por el Gobierno como una iniciativa que contribuirá a la internacionalización de la cultura catalana así como a su proyección y promoción. Se prevé que, una vez aprobado el texto legal (que deberá establecer además las condiciones para que "El Bulli" pase a ser de titularidad pública en el futuro), se apruebe el proyecto ejecutivo que permitirá concretar la actuación. El impacto ambiental y paisajístico que puede comportar el proyecto, así como su incidencia en diversas normas e instrumentos de planificación vigentes (Ley de espacios naturales, Ley de protección del Cap de Creus, Plan Territorial parcial de las Comarcas de Giro-

na, Plan Director Urbanístico del Sistema Costero o el mismo POUM del municipio de Roses), ha generado evidentes reticencias en sectores ecologistas y algunos grupos políticos que han manifestado ya sus recelos en relación a la aprobación de la norma.

Por lo que se refiere al desarrollo de la Red Natura 2000, en diciembre de 2013 se declaran 29 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) como Zonas de Especial Conservación (ZEC) a la vez que se concretan sus instrumentos de gestión: 7 espacios de la región biogeográfica mediterránea, situados en la Plana de Lleida (Acuerdo GOV/166/2013, de 3 de diciembre) y 22 espacios de la región biogeográfica alpina, situados en el Pirineo y el Prepirineo (Acuerdo GOV/176/2013, de 17 de diciembre). Se prevé que el desarrollo de la Red se complete durante el año 2014 con la declaración de los restantes Lugares como ZEC.

C) Ordenación forestal

Destacamos en primer lugar, la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la cual se regulan los instrumentos de ordenación forestal. Llama la atención, atendiendo a su contenido, la forma de aprobación. En lugar de aprobarse por Decreto del Ejecutivo se opta por la Orden aprobada por el Consejero competente en la materia. Parece que esta es una cierta tendencia que se observa en la actuación del Gobierno catalán ya que, como veremos, no es el único ejemplo en este período. La Orden se enmarca en el contexto normativo vigente sobre la materia (Ley estatal 43/2003, de montes; Ley catalana 6/1988, forestal; Ley catalana 31/2002, de medidas fiscales y administrativas que modifica la Ley 7/1999, del Centro de la Propiedad Forestal; Orden ministerial de 1970; y, Orden 394/2003, que se deroga por la presente Orden). Tiene como finalidad la integración en un único texto de los instrumentos de ordenación forestal (IOF), independientemente de la titularidad de los terrenos forestales. Se trata de renovar y adaptar los mecanismos de ordenación a las nuevas necesidades del sector de la gestión forestal. La norma regula a tales efectos, y respecto a los tres tipos de instrumentos de planificación previstos en la legislación vigente (los Proyectos de ordenación forestal –POF–, los Planes técnicos de gestión y mejora forestal –PTGMF– y los Planes simples de gestión forestal –PSGF–), las finalidades y contenidos, el procedimiento para su elaboración, la aprobación por la Administración forestal competente, la vigencia, la modificación así como la revisión y seguimiento. Su aprobación supone la derogación de la Orden MAB/394/2003, de 18 de septiembre, por la que se regulaban los planes técnicos de gestión y mejora forestal y los planes simples de gestión forestal.

En el ámbito de los aprovechamientos forestales, la Orden AAM/79/2013, de 6 de mayo, establece el régimen de obtención de la calificación de orientación energética de estos aprovechamientos en el ámbito de Cataluña, así como el régimen de establecimiento de la garantía de trazabilidad. Partiendo de la multifuncionalidad de los bosques (presente tanto en la Ley catalana 6/1988, forestal de Cataluña como en la Ley 43/2003, de montes) y en el contexto del Plan de la energía y cambio climático

de Cataluña 2012-2020 (que marca objetivos de consumo de energía primaria con biomasa forestal), el objetivo de la regulación es el de potenciar aquellos aspectos que garanticen la persistencia de las masas forestales, a la vez que se maximizan sus ingresos incorporándolas al mercado energético de productos leñosos. La calificación de orientación energética de los terrenos forestales dedicados a la obtención de biomasa para la producción de energía eléctrica acredita que la destinación final de un determinado aprovechamiento forestal es de tipo energético. Y ello a los efectos de percibir las primas previstas en el Real decreto 661/2007, de 25 de mayo. La Orden establece los requisitos y el procedimiento para la obtención de la calificación que comporta la imposibilidad de dedicar el aprovechamiento de la biomasa a otro uso industrial que no sea el energético durante un período mínimo de diez años. No obstante, puede ser revocada a petición de la persona titular, siempre que en la superficie reconocida no se haya realizado ningún aprovechamiento desde la declaración inicial, o bien, de oficio, por incumplimiento de las condiciones que llevaron a su otorgamiento. Se contempla, además, que el aprovechamiento de biomasa forestal con la calificación pueda ser compatible con cualquier otro uso no leñoso (corcho, frutos, apícola, caza, etc.). La Orden regula finalmente los documentos exigidos para garantizar la adecuada trazabilidad de la biomasa forestal procedente de una parcela con calificación de orientación energética.

De nuevo, en cuanto a la forma de aprobación y atendiendo a su contenido merece ser destacada la aprobación de la norma por el Consejero, mediante Orden, y no por el Gobierno de la Generalitat, mediante Decreto. En este sentido, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 148/2013, de 18 de abril, en relación al Proyecto de Orden, plantea si el Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, cuenta con la habilitación suficiente para aprobar la disposición. En este sentido el órgano asesor dictamina realizando una observación, que califica de carácter esencial, atendiendo al contenido de la regulación que incide directamente en las situaciones jurídicas de terceros. La Comisión aconseja que sea el Gobierno –titular de la potestad reglamentaria– el que apruebe la disposición mediante Decreto. De este modo, señala el Dictamen, se garantizaría además la participación interdepartamental en una materia en la que serían especialmente adecuadas las aportaciones de los Departamentos de Empresa y Ocupación y de Territorio y Sostenibilidad.

D) Pesca y acción marítima

En el ámbito de la pesca y acción marítimas podemos dar noticia de diversas disposiciones que coinciden en cuanto al objetivo de intervención puesto que, en todos los supuestos, se contemplan medidas para la explotación más sostenible de los recursos marinos y pesqueros. Es un primer ejemplo de ello, la tramitación del Proyecto de decreto por el cual se regula la extracción de coral rojo en las aguas interiores del litoral catalán, de acuerdo con las previsiones de la Directiva 92/43/CEE y de la Ley 42/2007. Se trata de concretar los mecanismos de concesión de licencias para conseguir una ex-

plotación sostenible del recurso. El anterior Decreto 389/2004 sobre la materia, que derogaba el Decreto 291/1983, fue declarado nulo por la STJC 311/2008, por vulneración de los preceptos que regulan el procedimiento aplicable a su elaboración (confirmada en casación por la STS de 15 de diciembre de 2010). De acuerdo con el marco legislativo vigente, la Orden AAM/54/2013, de 26 de marzo, establece la campaña de pesca del coral rojo para el año 2013 en las aguas interiores del litoral de Cataluña.

Otros dos ejemplos en la línea del anterior son, por una parte, la Orden AAM/64/2013, de 16 de abril, por la cual se establecen determinados períodos de veda para la modalidad de pesca de arrastre en el litoral de Tarragona durante el año 2013. Y por otra parte, la Orden AAM/302/2013, de 27 de noviembre, que regula la prohibición temporal de la pesca de cerco en determinadas zonas de las aguas interiores del litoral de Cataluña, debido al estado de sobreexplotación de las poblaciones de pequeños pelágicos (sardina y boquerón) y con el fin de conseguir niveles sostenibles en relación a estos recursos marinos. Las previsiones se establecen en los dos casos en aplicación de las previsiones de la Ley catalana 2/2010, de pesca y acción marítimas (art. 25) y de acuerdo con las competencias del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Finalmente, señalar la Resolución AAM/506/2013, de 7 de marzo, por la cual se fijan las especies pescables, los períodos hábiles de pesca y las aguas en que se puede desarrollar la actividad de la pesca en aguas continentales de Cataluña durante la temporada 2013.

E) Protección de animales. Actividad cinegética

En el ámbito de la protección de los animales merece ser destacado el Decreto 156/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros. Se trata de detallar y completar con esta disposición el contenido de la controvertida Ley de 2010 (vid. OPAM '11). Si bien, desde un punto de vista material, su elaboración corresponde al Departamento de Interior –ya que de acuerdo con las previsiones de la Ley se vincula a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas–, interesa aquí su mención, especialmente, en relación a aquellos aspectos que se dirigen a evitar maltratos y a garantizar la protección de los animales. En este sentido, destaca en su preámbulo la referencia a la protección de los animales –junto a la seguridad de las personas y la conservación y respeto a las tradiciones locales– como uno de los principios básicos en los que se inspira la ordenación de esta materia que pretende mejorarse con la aprobación del Reglamento. A estos efectos se someten al ámbito de aplicación de la norma aquellas fiestas tradicionales con toros sin muerte del animal y, en concreto, aquellas que se celebren en los municipios que se incluyen en la lista que figura en el anexo de la Ley 34/2010, pero también aquellas que puedan ser autorizadas posteriormente de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley y desarrollado en el Reglamento. Como instrumento de control para poder celebrar estas fiestas con toros se exige una autorización previa, de la Delegación territorial del Gobierno, que

deberá pronunciarse respecto la verificación de la tradición. La Administración debe resolver y notificar en el plazo de una semana, transcurrido el cual, se entenderá desestimada la solicitud. El Reglamento realiza una detallada regulación de la documentación que debe aportarse para acreditar la existencia de la tradición, se refiere a la seguridad de las personas con una referencia especial a la protección de los menores, pero no se encuentran previsiones concretas que desarrollen las disposiciones de la Ley en relación a la garantía de protección de los animales.

Controvertida se presenta, también, la tramitación en curso de la Proposición de ley (presentada, en octubre de 2013, por todos los grupos con representación en la Cámara, excepto el Partido Popular y Ciutadans) relativa a la modificación del Decreto legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales. El cambio legislativo, que se fundamenta en la garantía de una mayor protección de los animales, supone añadir, a las ya contempladas por la normativa vigente, la prohibición de los "espectáculos de circos con animales, que incluye la prohibición de instalación en todo el territorio de Cataluña" (art. 6.1, g)). La confrontación se produce, evidentemente, entre los partidarios de la prohibición, que consideran que la vida de los animales en el circo comporta, por diversas causas, un trato inadecuado que va contra su protección y aquellos actores implicados, que consideran que el circo con animales no implica por sí mismo el maltrato y sufrimiento de éstos. En este sentido, representantes del sector han mostrado su malestar ante los grupos promotores del proyecto al considerar que no se ha tenido en cuenta su punto de vista al elaborar la propuesta de modificación.

También merece ser destacado el Proyecto de decreto relativo a la homologación de métodos de captura en vivo de especies cinegéticas depredadoras y de especies exóticas invasoras depredadoras y a la acreditación de las personas que son usuarias. La regulación de la homologación de los métodos de captura se establece en el marco de los convenios internacionales, de la normativa comunitaria sobre la materia, de las previsiones de la Ley estatal 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, así como de las directrices elaboradas conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas en la Conferencia sectorial de medio ambiente de junio de 2011. Además de homologar los métodos de captura que se acompañan en el anexo I, el Decreto regula el procedimiento que deberá seguirse para la homologación de otros métodos de captura y para la acreditación de los que podrán ser usuarios de los métodos homologados.

F) Contaminación lumínica

Recordemos que en el año 2011 se da publicidad a la STSJC de diciembre de 2007 por la que se declaró la nulidad del Decreto 82/2005 que desarrollaba la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno (vid. OPAM '12). A partir de esa anulación, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad anunció el inicio de los trabajos de elaboración de un nuevo Decreto

para la protección del medio nocturno por parte de la Dirección general de calidad ambiental. Durante el 2013 el Departamento sigue con la tramitación del citado Decreto sin que se haya llegado aún a su aprobación por el Gobierno de la Generalitat.

G) Modelo energético. Energías renovables. Importante actividad parlamentaria

En uno de los ámbitos que suscita un mayor interés, el del modelo energético que debe desarrollarse, son significativas diversas actuaciones del legislativo autonómico. Destaca en este sentido, la Declaración del Parlamento de Cataluña sobre el sector de la energía eólica y la continuidad de la empresa Alstom Wind (de 10 de abril de 2013), en la que se afirma que la generación de la energía eólica es un sector estratégico que, por tanto, requiere la aplicación de las medidas necesarias para incentivar la producción de energía con fuentes renovables. En la misma línea, la Moción 53/X, del Parlamento, sobre la reforma energética del Estado, valora negativamente los cambios legislativos que se han ido introduciendo considerando que perjudican claramente el desarrollo de las energías renovables al desincentivarlas. La Cámara insta al Gobierno de la Generalitat, entre otras actuaciones, a que, como consecuencia de las modificaciones legislativas, efectúe una revisión del Plan de la energía y cambio climático 2012-2020 que haga posible en Cataluña la satisfacción de los objetivos de la Unión europea en relación a un modelo energético competitivo, seguro y sostenible, al tiempo que permita impulsar actuaciones de apoyo a las inversiones especialmente en el ámbito de las energías fotovoltaicas. Asimismo, se insta a presentar en el 2014 un proyecto de ley de creación de un impuesto sobre la producción termonuclear de energía eléctrica y a que el Gobierno del Estado elabore un proyecto de ley de energías renovables que permita la transposición completa del Derecho europeo, en relación al fomento de las mismas.

Destaca también la aprobación de la Moción 63/X, en la que se exhorta al Gobierno a realizar un conjunto de actuaciones relativas un cambio en el modelo energético. Entre otras, establecer las bases de un pacto nacional para la soberanía energética, aplicar medidas que fomenten el ahorro y la eficiencia energética, favorecer el cambio hacia un modelo de producción descentralizado de la energía eléctrica, establecer una política tarifaria que favorezca los consumos básicos, rechazar las líneas de muy alta tensión Escatrón-la Secuita y la que atraviesa las comarcas del Pallars, promover un cambio del marco regulador en este ámbito –rechazando la reforma del sector eléctrico impulsada por el Gobierno del Estado e impulsando la derogación del impuesto (del 7%) aplicado a las tecnologías en régimen especial y a las renovables destinadas al autoconsumo–, elaborar un plan de aprovechamiento de la biomasa forestal para usos energéticos y favorecer la investigación en materia de energías renovables. Finalmente, en el mismo ámbito la Resolución 354/X del Parlamento, insta al Gobierno a elaborar un plan de revitalización económica de las comarcas que cuentan con centrales nucleares y a que exija al Gobierno del Estado la revocación de la legislación

que anula las primas a las energías renovables, con el objetivo de que sea posible el aprovechamiento de los recursos propios renovables.

En relación al desarrollo de un determinado modelo energético en Cataluña y a los efectos que sobre el mismo produce la anulación de las primas al sector eólico, es significativa la paralización en este período del denominado "Proyecto Zéfir". Recordemos que se trata de uno de los proyectos impulsados por el Instituto de Investigación en Energía de Cataluña consistente en instalar una planta de ensayos de energía eólica marina frente a la costa de Tarragona (Atmella de Mar) como laboratorio que permita probar la nueva tecnología en este sector y poder comercializarla.

3. ORGANIZACIÓN

Poco significativos son, a nuestros efectos, los cambios introducidos por el Decreto 170/2013, de 28 de mayo, de modificación del Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Decreto 270/2013, de 23 de diciembre, de reestructuración del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. En ambos casos, de acuerdo con el preámbulo de las disposiciones, se trata de modificar algunos aspectos puntuales de la estructura de estas consejerías –simplificándola en algunos casos muy concretos– con el objetivo de hacer más efectivo y eficiente el ejercicio de sus actuaciones. Sigue, por tanto, la compartimentación del medio ambiente entre estos dos departamentos que continúan configurándose como estructuras administrativas complejas con una importante concentración de funciones respecto a ámbitos muy diversos. Además de estas dos consejerías, debemos considerar de modo significativo –como ya señalamos en el anterior OPAM– el Departamento de Empresa y Ocupación por sus competencias en materia de energía (Decreto 91/2013, de 29 de enero de modificación del Decreto 352/2011, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Empresa y Ocupación).

En el ámbito de la coordinación general de la actividad del ejecutivo, la que era una dirección general dependiente de la Secretaria del Gobierno (Decreto 325/2011, de reestructuración del Departamento de la Presidencia) pasa a Oficina del Presidente y Coordinación interdepartamental, con dependencia funcional del presidente de la Generalitat, manteniendo el rango de dirección general (Decreto 118/2013, de 26 de febrero, de reestructuración del Departamento de Presidencia). Considerando el carácter complejo y transversal de las actuaciones públicas medioambientales, sabido es que son especialmente indicadas las previsiones organizativas que tienen como objetivo la coordinación administrativa. En este sentido, atendiendo a su denominación, la citada Oficina podría jugar un papel relevante; no obstante, las funciones que se le atribuyen en el Decreto 118/2013 no son demasiado explícitas ni claras ("c) Coordinar la elaboración y hacer el seguimiento del Plan de Gobierno (…); " e) Participar en las iniciativas del Gobierno que tengan como objetivo impulsar y coordinar las políticas transversales de la Generalitat y participar en las comisiones interdepartamentales"; "

g) Dar apoyo a la Secretaría del Gobierno en la coordinación interdepartamental de la acción del Gobierno").

Como ejemplo de instrumento organizativo al servicio de la coordinación interdepartamental en el ámbito del medio ambiente, merece ser citada la Comisión Interdepartamental de Ecodiseño. Su creación –por Acuerdo del Gobierno de 9 de julio de 2013– se sitúa en el marco del Programa catalán de ecodiseño (Ecodiscat 2012-2015) como instrumento que debe facilitar el impulso de un modelo económico de producción y consumo más sostenible. El ecodiseño pretende reducir el consumo de materias primas y de energía, así como la generación de residuos y de emisiones. Se trata pues de facilitar la aplicación del Programa, así como de todas aquellas actuaciones que el gobierno de la Generalitat impulse en este ámbito. La Comisión, presidida por el Secretario de Medio Ambiente y Sostenibilidad, está integrada por representantes de los diferentes departamentos con competencias en ámbitos implicados en los procesos de producción y consumo de productos y servicios (universidades, economía, medio ambiente, vivienda, agricultura, medio natural, etc.).

En materia de espacios naturales destacamos, en desarrollo de la Ley 15/2010, de 28 de mayo, que declaró el Parque Natural del Montgrí, las Illes Medes y el Baix Ter, y de acuerdo con las previsiones de la Ley 12/1985, de espacios naturales, la tramitación en curso del Proyecto de Decreto de creación de la Junta Rectora del Parque Natural. La disposición establece las funciones de la Junta, su composición, así como el régimen de funcionamiento y el procedimiento que deberá seguir la Junta en la adopción de sus acuerdos. También en este ámbito, el Acuerdo GOV/140/2013, de 15 de octubre, ratifica el acuerdo de disolución del Consorcio para la recuperación del río Llobregat, al haberse cumplido el principal objetivo por el que fue constituido. Se trataba de intervenir en el conjunto fluvial del río Llobregat para recuperarlo como espacio natural y como espacio de ocio para los ciudadanos. Realizadas las principales actuaciones e inversiones previstas en el momento de su constitución, la Junta de gobierno aprueba la disolución del Consorcio que es ratificada por el Ejecutivo atendiendo, además, a las medidas de racionalización y simplificación aprobadas por el mismo.

4. EJECUCIÓN

4.1. Instrumentos de planificación

A) Aguas

Como mecanismo de ejecución dirigido a garantizar la eficacia de la actuación en el ámbito de la gestión del agua, destaca la aprobación del Programa de Seguimiento y Control del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña para el período 2013-2018 (Acuerdo GOV/139/2013, de 15 octubre). El Programa prevé las actuaciones necesarias para que, habiendo obtenido todos los datos necesarios, a finales del 2018 se pueda evaluar el estado de la totalidad de masas de agua comprendidas en esta

demarcación hidrográfica. La Directiva marco del agua exige una revisión, cada seis años, de los programas de seguimiento y control de la calidad de las masas de agua. A partir del Programa 2007-2012, la aprobación del nuevo Programa supone la revisión del anterior y deberá permitir al final de su vigencia evaluar si se han cumplido los objetivos de calidad previstos. Se trata de un mecanismo de planificación hidrológica que permite establecer las medidas de gestión adecuadas, a través de la redacción del resto de instrumentos de planificación en este ámbito, con el fin de cumplir con los objetivos ambientales fijados.

En relación con la exigencia –introducida tanto por la normativa europea como por la normativa interna– de seguir los procedimientos adecuados al elaborar los instrumentos de planificación hidrológica, garantizando el cumplimiento del principio de participación, destacamos la Resolución TES/1813/2013, de 1 de agosto. En la misma se da publicidad al calendario y al programa de trabajo del Plan de gestión del distrito de la cuenca fluvial de Cataluña así como a las medidas de consulta que se adoptan en su tramitación. La legislación exige que la publicación de esta documentación se realice, como mínimo, con una antelación de tres años respecto a la fecha prevista de publicación y entrada en vigor del nuevo plan. Se trata de facilitar así la participación de todas las partes que puedan estar interesadas en la aplicación de las medidas que se contemplaran en el instrumento de planificación. El fin es el de asegurar la máxima eficacia de la decisión que finalmente se adopte en relación con los objetivos medioambientales que se persiguen.

Debe señalarse el Acuerdo del Gobierno (GOV/18/2013, de 19 de febrero) por el cual se incluyen determinadas obras y actuaciones en la planificación hidrológica de las cuencas internas de Cataluña. El objetivo es el de incorporar las obras hidráulicas necesarias para poder hacer efectivo el proyecto de almacenamiento subterráneo de gas natural –que se justifica para garantizar el aprovisionamiento del recurso y para favorecer los intercambios comerciales del mismo– en las cavidades salinas del Bages. El Gobierno utiliza en este caso la potestad, que le otorga la legislación catalana en materia de aguas, de acordar por motivos de urgencia la incorporación de obras y actuaciones en los planes y programas ya aprobados, a propuesta de la Agencia Catalana del Agua y visto el informe del Consejo para el Uso sostenible del Agua. El Acuerdo considera estratégico el almacén subterráneo y, por tanto, se consideran necesarias y urgentes las actuaciones y obras que harán posible la ejecución del proyecto.

Finalmente, merece ser destacada la Resolución 35/X del Parlamento relativa al cumplimiento de la Disposición adicional décima de la Ley del Estado 10/2001, del Plan Hidrológico, modificada por la Ley 11/2005, con relación a la aprobación del Plan integral de protección del Delta del Ebre. Se insta al Gobierno de la Generalitat a llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la Disposición adicional entre las que se incluye la aprobación de la parte que le corresponde del citado Plan integral y el requerimiento al Gobierno del Estado para que apruebe el Plan integral en la parte correspondiente a sus competencias.

B) Ordenación forestal. Prevención de incendios

A finales del 2013, y después de un largo período de preparación, se anuncia por el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, el Plan General de Política Forestal (PGPF) para el período 2013-2022 que, sin embargo, no se ha aprobado todavía. Con la aprobación del Plan se daría cumplimiento al mandato previsto en la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña (art. 7.1). Con un ámbito de aplicación de todos los terrenos forestales de Cataluña se trataría de un instrumento de ordenación territorial (con naturaleza de plan territorial sectorial, de acuerdo con la Ley 23/1983 y la Ley 1/1995) que debería establecer las previsiones necesarias para hacer posible una política forestal integral. En este sentido se anuncian como objetivos del PGPF: la garantía de la rentabilidad de la actividad forestal, de sus funciones ambientales –fomentando la conservación de la biodiversidad–, así como la promoción de la innovación, la transferencia de tecnología y la tecnificación de los procesos productivos del sector forestal. El Plan deberá hacer posible la integración de los valores forestales en otros instrumentos de planificación sectorial así como incorporar medidas adecuadas para la prevención de incendios. Debe tenerse en cuenta además la previsión de la Ley 43/2003, de montes, en relación a la posible elaboración por las Comunidades Autónomas de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) también como instrumentos de ordenación del territorio.

En otro orden de cosas, como ya viene siendo habitual como ejemplo de intervención preventiva, durante este período se aprueban el Programa correspondiente a la campaña de verano de incendios forestales (aprobado en abril de 2013) y el Programa para la Campaña forestal 2013 (aprobado en mayo de 2013). Se prevén acciones de apoyo al cuerpo de bomberos y demás unidades –especialmente durante los meses en los que se debe intensificar su actividad–, el refuerzo de las actuaciones de vigilancia de zonas forestales, el apoyo en la gestión administrativa y la autorización de la contratación de los recursos humanos necesarios por el aumento del riesgo de incendios forestales durante los meses de verano (tanto por las características del clima mediterráneo como por la afluencia de visitantes de los espacios naturales en esta durante este período del año), así como la redistribución adecuada del personal funcionario e interino. Se contemplan además medidas de apoyo a los trabajos de protección especial en espacios naturales y a las actuaciones de los agentes rurales, especialmente, en cuanto a la vigilancia activa durante los meses de verano.

Como ejemplos significativos de la importancia y el interés que suscita, por su complejidad y consecuencias, la intervención pública, en general, en el sector de la gestión forestal y, en particular, en el ámbito de la prevención y extinción de incendios, cabe citar, la Resolución 464/X del Parlamento de Cataluña, sobre la elaboración de un plan de prevención y extinción de incendios y la Moción 28/X, del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de prevención i extinción de incendios. En ambos casos, la Cámara insta al Gobierno, entre otras actuaciones, a elaborar instrumentos de planifi-

cación adecuados en este ámbito y a un nuevo marco legislativo en materia de bosques que se adapte a las necesidades del sector.

C) Residuos

Finalizada la vigencia de los instrumentos de planificación aplicables en este ámbito, se inicia en este período, en el marco de la normativa vigente, la elaboración y tramitación de los nuevos planes de residuos que deberán permitir hacer frente a los cambios que se han sucedido en los últimos años en este complejo sector de intervención pública. Por una parte, se inician los trabajos de elaboración del Plan General de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos 2013-2020 (PRECAT 20), que supondrá la integración de tres de los planes vigentes hasta el momento, que se habían elaborado a partir del origen de los residuos (municipales, industriales y de la construcción), en un único documento de planificación. El nuevo documento enfatiza la condición del residuo como recurso independientemente del origen del mismo. Por otra parte, se presenta (en octubre de 2013) el borrador del Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña 2013-2020 (PINFRECAT20), que deberá sustituir al vigente hasta este momento. Parece claro que en este caso las necesidades de adaptación del contenido de los planes han provocado que la revisión de su contenido se haya producido mucho antes de agotarse el plazo máximo de seis años fijado en los Decretos de 2010 de aprobación de los respectivos planes (y de acuerdo con el Decreto legislativo 1/2009, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos).

D) Contaminación atmosférica

Uno de los problemas más acuciantes en relación a la necesidad de una intervención pública ambiental efectiva es el de los altos niveles de contaminación del aire, por encima de los límites fijados por la normativa vigente, que se detectan en determinados municipios de Cataluña. Atendiendo a las exigencias de la Directiva 2008/50/CE, así como en el marco de la regulación autonómica sobre la materia, en los años 2006 y 2012 se procedió ya a la preceptiva declaración de cuarenta municipios como zonas de protección especial del ambiente atmosférico (por NO 2 y PM 10). No obstante, no se cuenta en el 2013 con la aprobación del plan que debía concretar las acciones necesarias para restablecer la calidad del aire en esas zonas. El Gobierno, mediante el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, ha llevado a cabo los trabajos de elaboración y tramitación del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire horizonte 2015, que deberá aprobarse próximamente.

Los datos registrados por la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación, el análisis del inventario de emisiones atmosféricas, así como su incidencia en la calidad del aire, son una evidencia de la necesidad de concretar lo antes posible medidas que permitan reducir, de manera eficaz, los niveles de contaminación atmosférica en de-

terminados ámbitos. Pese a la falta de aprobación definitiva del Plan y ante los niveles de calidad del aire, se ha iniciado la puesta en marcha de diversas medidas y acciones concretas para reducir las emisiones de contaminantes y mejorar la calidad del aire (reducción del coste de peajes para vehículos limpios, campañas de control de los vehículos más contaminantes, elaboración de la guía sobre la compra pública verde de vehículos, creación del Distintivo de Garantía de calidad ambiental para las flotas de vehículos, la promoción de la implantación de estaciones de servicio con combustibles más limpios y puntos de recarga eléctrica, el incremento de tarifaciones sociales del transporte público metropolitano, etc.). En este contexto, la Dirección General de Calidad Ambiental ha elaborado un documento de seguimiento de estas medidas a la espera de la aprobación del Plan de actuación.

En el ámbito municipal se aprueba el Acuerdo de la Red de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad para un Aire más limpio, al que se han adherido 15 de los 40 municipios declarados de protección especial del ambiente atmosférico. Además dos de esos municipios –de más de 100.000 habitantes– cuentan ya con un plan local de mejora de la calidad del aire.

E) Ordenación del territorio y urbanismo

Por lo que respecta a la planificación territorial recordemos que la Ley 23/2010, de 22 de julio, modificó la Ley 1/1995, del Plan Territorial General de Cataluña y la Ley 23/1983, de política territorial para fijar como nuevo ámbito de planificación territorial el del Penedès. El Gobierno de la Generalitat aprueba el Decreto 208/2013, de 30 de julio, por el que se desarrolla la Ley 23/2010, a partir del proyecto de Decreto, que ya anunciábamos en el OPAM ´13, y después de que el Parlamento de Cataluña aprobará una Resolución (10 de julio de 20013) en la que instaba al Gobierno a publicar el Decreto y a llevar a cabo las acciones necesarias para desarrollar el ámbito de planificación territorial del Penedès. De acuerdo con la disposición, el ámbito funcional de planificación territorial del Penedès està integrado por las comarcas del Alt y el Baix Penedès, el Garraf y los municipios de la Anoia siempre que no soliciten expresamente su adscripción a las Comarcas Centrales. El Decreto regula el procedimiento que deberán seguir aquellos municipios de la comarca de la Anoia que deseen adscribirse al ámbito territorial de las Comarcas Centrales. Las peticiones en este sentido se resolverán de manera conjunta por acuerdo del Gobierno –a propuesta del Consejero competente y previo dictamen de la Comisión de Política territorial y Urbanismo de Cataluña– que fijará definitivamente el límite territorial de los ámbitos territoriales del Penedès y de las Comarcas Centrales a los efectos de poder elaborar el Plan territorial parcial del Penedès.

Se trata de hacer posible la aprobación de un plan territorial parcial que atienda de manera adecuada a las particularidades del ámbito territorial del Penedès. En este sentido, el Decreto prevé la creación de un grupo de trabajo –integrado por representantes de la Administración autonómica y la local– que realizará el seguimiento del proceso

de elaboración del nuevo plan territorial parcial. A principios del mes de diciembre de 2013, la Comisión de Política territorial y Urbanismo de Cataluña informa favorablemente la petición de diversos municipios de adscribirse a las Comarcas Centrales considerando que la solicitud no altera la continuidad territorial, ni de este ámbito ni del ámbito del Penedès. A partir de este informe, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad anuncia que la aprobación del ámbito de planificación territorial del Penedès y el acuerdo de formulación de su Plan territorial parcial tendrán lugar próximamente.

En relación con los planes territoriales sectoriales (previstos en la Ley 23/1983, de política territorial), además del Plan General de Política Forestal (PGPF), al que nos hemos referido antes, siguen en proceso de tramitación los Planes directores de movilidad de Girona y Tarragona.

F) Paisaje

Por lo que respecta a los instrumentos de protección y gestión del paisaje se observan pocos cambios. Señalamos las escasas novedades y el estado de tramitación de algunos de los instrumentos previstos en la legislación catalana de paisaje (Ley 8/2005) que progresivamente deben permitir consolidar el sistema de intervención pública en esta materia.

En relación con los Catálogos del paisaje, se aprueba definitivamente el correspondiente al Alt Pirineu i Aran (Edicto de 9 de abril de 2013, sobre una Resolución del Consejero de Territorio y Sostenibilidad de aprobación definitiva del Catálogo). Sigue pendiente de aprobación el relativo a la Región Metropolitana de Barcelona y en elaboración el de las Comarcas Centrales.

G) Sostenibilidad ambiental en la actividad turística

Como ejemplo de actuación transversal podemos dar noticia de la aprobación del Plan Estratégico de Turismo de Cataluña 2013-2016, en el marco de la denominada "Estrategia de Turismo 2020 de Cataluña" (en mayo de 2013 el Gobierno anuncia la aprobación del Plan). De acuerdo con el documento la "competitividad sostenible" –que incluye la sostenibilidad económica, medioambiental, cultural y social– debe centrar el modelo turístico en Cataluña. En este sentido, se recoge la sostenibilidad ambiental como uno de los elementos clave, tanto en las directrices que se fijan con carácter previo, como en los programa de actuación que se prevén para su desarrollo. Por una parte, se incluyen actuaciones sobre el territorio en el que se desarrolla la actividad turística (elaboración de instrumentos de planificación que permitan una ordenación adecuada del uso del espacio turístico) y sobre las infraestructuras turísticas (incremento de la eficiencia energética y la energía renovable en el sector). Por otra parte, se contemplan actuaciones dirigidas a la concienciación del sector turístico respecto a los efectos del cambio climático y a la necesidad de integrar criterios de ecoeficiencia en los establecimientos turísticos.

4.2. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias

De nuevo merece ser destacada, en primer lugar dentro de este apartado, la actuación de impulso y fomento desarrollada en diferentes ámbitos y atendiendo a objetivos y finalidades diversas. En este sentido, se publica en este período un importante número de Órdenes mediante las que se aprueban las bases reguladoras de las distintas subvenciones y ayudas y de Resoluciones por las que se hace pública la convocatoria correspondiente. Los destinatarios son diversos en función del objetivo de las mismas (entidades locales y asociaciones de entes locales, personas físicas y jurídicas, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro). También es diversa la procedencia de la fuente de financiación de los instrumentos de estímulo (en unos casos su financiación procede únicamente de partidas del presupuesto autonómico y en otras son cofinanciados por Fondos europeos y la Generalitat).

Se convocan ayudas para proyectos que fomenten la recogida selectiva de la fracción orgánica de residuos municipales; subvenciones para el desarrollo de actuaciones contra el cambio climático (acciones para reducir las emisiones difusas de gases con efecto invernadero en el sector de la movilidad y elaboración de programas municipales de adaptación al cambio climático); subvenciones para la realización de actuaciones de ordenación ambiental de la iluminación exterior con el fin de promover la eficiencia energética, reducir el consumo de recursos naturales y evitar la emisión de Co2; se convocan ayudas para la financiación de actuaciones para la conservación, mejora y divulgación de los espacios naturales protegidos; ayudas dirigidas a la gestión forestal sostenible tanto en fincas de titularidad pública como de titularidad privada –en el marco del Programa de desarrollo rural 2007-2013– y, también en el mismo ámbito, ayudas para el fomento de las actuaciones de las agrupaciones de defensa forestal (ADF) –para la prevención, actuación inmediata y apoyo a la extinción de los incendios forestales–; se incrementa la cuantía de las ayudas destinadas al sector pesquero como consecuencia de la paralización temporal de algunas modalidades de pesca; se prevén ayudas a la agricultura sostenible con el fin de reducir los efectos contaminantes de aguas y suelos y fomentar el uso de métodos de producción natural que se vinculan al llamado contrato global de explotación (CGE); en el ámbito de los instrumentos voluntarios se convocan ayudas para la obtención y renovación de la ecoetiqueta, para la implantación de sistemas voluntarios de gestión ambiental y también para impulsar el ecodiseño; y, finalmente, destacan las ayudas convocadas para la realización de proyectos innovadores para el desarrollo de nuevas tecnologías, productos y procesos en relación al cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua y la biodiversidad, así como las dirigidas a financiar proyectos de educación y sensibilización ambiental.

Dentro de las acciones de financiación destaca también el Acuerdo del Gobierno (julio de 2007) por el que se garantiza para los próximos cuatro años la financiación necesaria para finalizar las obras del Canal Segarra-Garrigues. Entre otras actuaciones, el acuerdo deberá permitir dar cumplimiento a las medidas correctoras de impacto

ambiental establecidas en la declaración de impacto ambiental de esta importante infraestructura hidráulica.

En el ámbito de la sostenibilidad ambiental en el sector turístico, el Decreto 161/2013, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para el fomento del turismo, supone la aplicación de un instrumento de intervención económico con el objetivo de impulsar el modelo turístico que se pretende implantar en Cataluña. Se trata de garantizar la competitividad del sector turístico, en el contexto económico y financiero actual, como destino de calidad de acuerdo con las previsiones de la planificación en éste ámbito. Debe, por tanto, permitir hacer efectivas, entre otras, las previsiones de sostenibilidad ambiental en la actividad turística. El Fondo, que se nutre de los ingresos obtenidos del impuesto sobre las estancias turísticas implantado por Ley 5/2012, de medidas fiscales, financieras y administrativas (vid. OPAM '13), va dirigido a las actuaciones de la Administración autonómica y local.

Respecto a los instrumentos económicos ambientales de carácter tributario se inicia en este período la tramitación de algunas novedades significativas. Por una parte, el Proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público para el 2014, contempla la creación del canon sobre la deposición controlada de los residuos –como impuesto ecológico que tiene como finalidad el fomento de la minimización de los residuos–. El Proyecto prevé también el incremento gradual del gravamen del consumo del agua que se incluye en el canon del agua, así como el incremento del coeficiente aplicable al tipo de gravamen general para los usos hidroeléctricos del agua –con el fin de equiparar las centrales térmicas, hidroeléctricas y nucleares al resto de usuarios industriales–. Por otra parte, se inicia la tramitación del Anteproyecto de ley de creación de tres impuestos ambientales (consecuencia del Acuerdo entre CiU y ERC, tras las elecciones de noviembre de 2012 –vid. OPAM '13–). Se crean los impuestos sobre las emisiones contaminantes de óxido de nitrógeno que produce la aviación comercial, sobre la producción termonuclear de energía eléctrica y sobre la emisión de gases y partículas en la atmósfera. En principio, se trata de tributos ambientales en la medida que su finalidad es tanto de estímulo, en relación con los efectos que las actividades gravadas tienen sobre el medio ambiente, como de financiación de las políticas medioambientales, ya que los ingresos obtenidos de la aplicación de estas figuras impositivas deberá revertir –en los términos del preámbulo del proyecto–, en parte, en los gastos e inversiones públicas en materia de medio ambiente y, en general, en las políticas de fomento y mejora de la calidad del medio ambiente.

En relación a las previsiones presupuestarias que deben permitir el desarrollo de las políticas públicas, el contexto político (convocatoria de elecciones anticipadas en noviembre de 2012) y económico (fuerte reducción del déficit público en el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria) propicia la aprobación de una controvertida prórroga de los presupuestos de 2012 para el 2013 que se aplica de acuerdo con los criterios fijados por el Decreto 170/2012, de 27 de diciembre. En principio, la prórroga mantiene la cifra global de gasto en los diferentes departamentos durante el ejercicio de 2013. En este contexto de prórroga presupuestaria, por Decreto ley

1/2013, de 22 de enero, se autoriza al Gobierno a realizar las operaciones de endeudamiento necesarias en relación a aquellas necesidades financieras para determinadas entidades del sector público que sean inaplazables.

Posteriormente, el Decreto 164/2013, de 14 de mayo, modifica los criterios iniciales ampliando de un 72% a un 86% el volumen de recursos a disposición de los departamentos de la Generalitat y deroga, entre otros, el artículo según el cual se limitaban los procedimientos de otorgamiento de subvenciones. El Gobierno había fijado los criterios de aplicación de la prórroga de acuerdo con el objetivo de déficit fijado en un 0,7%; no obstante, la ampliación en 5 décimas de la desviación autorizada a las Comunidades autónomas conduce a la modificación de las previsiones iniciales. Posteriormente, ante el nuevo objetivo del déficit fijado en el 1,58% por el Estado, el Acuerdo GOV/119/2013, de 27 de agosto, modifica el límite de crédito establecido anteriormente, pasando del 86% de recursos disponibles para los distintos departamentos al 91,4%. De este modo el Gobierno mantiene la prórroga presupuestaria para la totalidad del ejercicio correspondiente a 2013.

5. CONFLICTOS

5.1. Conflictividad ante el TC y el TSJC

Durante este período son varios los conflictos que se han planteado ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de Cataluña. Destacamos en primer lugar, el Recurso de inconstitucionalidad (nº 4912-2013) presentado contra el art. 1, apartados 12,16, 38 y 41, y la Disposición adicional octava, apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas. Se considera que los preceptos impugnados vulneran las competencias exclusivas en materia de ordenación del litoral (art. 149.3 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña –EAC–), las relativas a puertos que no se consideran de interés general (art. 140.1 b) y d) del EAC), la competencia compartida en materia de medio ambiente (art. 144.1 EAC), así como el principio de autonomía local (art. 140 CE). En este sentido se expresó el Consejo de Garantías Estatutarias (Dictamen 7/2013, de 11 de julio). En concreto, se recurren las previsiones relativas a la delimitación estatal de los tramos urbanos y naturales de las playas, así como sus usos turísticos; la determinación, reservada al Estado, de la superficie máxima de bienes de dominio público portuario que pueden ser destinados a comercio y restauración; la habilitación al Delegado del Gobierno para suspender acuerdos municipales que afecten a la integridad del dominio público costero; la previsión de que corresponde al Estado regular el derecho de uso de los amarres en las urbanizaciones marítimo-terrestres y su transmisión vinculada a la propiedad de las viviendas; y la reserva al Estado de la aprobación de los planes que deberán elaborar las Comunidades autónomas para adaptar el dominio público marítimo-terrestre que tienen adscrito a las incidencias del cambio climático.

En segundo lugar, destacamos diversos conflictos de competencia promovidos por el Gobierno de la Generalitat. Por una parte, el Conflicto de competencia (nº 4911-2013) planteado contra el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento CE 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales (EMAS) y por el que se deroga el Reglamento CE 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE. Concretamente, se entiende que los arts. 9.1 y 2, 11.1 y 2, 12.1 y 4 y 13.2, la Disposición transitoria primera y la Disposición final tercera, vulneran las funciones ejecutivas de la Generalitat que se integran en la competencia en materia de medio ambiente (art. 144.1 EAC) y son, además, contrarios a la Constitución en las remisiones a la competencia del Estado del art. 149.1.13 y 23. El Conflicto se presenta una vez rechazado por parte del Estado el requerimiento previo de incompetencia que había formulado el Gobierno de la Generalitat y habiendo sido emitido Dictamen por el Consejo de Garantías Estatutarias (Dictamen 6/2013, de 8 de julio). Los problemas competenciales se observan, tanto en relación con el procedimiento de inscripción en el Registro EMAS, como en relación con la función de acreditación de los verificadores ambientales que se reserva a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). En ambos casos se entiende que se estarían vulnerando las funciones ejecutivas que corresponden a la Generalitat de acuerdo con sus competencias medioambientales.

Por otra parte, el Conflicto de competencia (nº 7237-2013), presentado contra el art. 2.1, el art. 5.1, 3, 4, 5 y 6, el art. 6, el art. 7.2 y 3, el art. 8.1 y el art. 10 del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del "Plan de Impulso al Medio ambiente en el sector hotelero PIMA Sol" para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el Fondo de carbono para una economía sostenible. Previamente el Gobierno de la Generalitat había planteado requerimiento de incompetencia al Gobierno del Estado en relación con la norma. El conflicto se plantea considerando el sistema de gestión centralizada que establece la norma al reservar el ejercicio de funciones ejecutivas a la Secretaria de Estado de Medio ambiente, la Oficina Española de Cambio climático y a la Comisión de Evaluación del Plan PIMA Sol, impidiendo que las Comunidades Autónomas intervengan en la gestión de las ayudas para la rehabilitación hotelera. El Gobierno de Cataluña considera que se vulneran las competencias en materia de medio ambiente en relación con las competencias de fomento que corresponden a la Generalitat (art. 144.1 EAC en relación al art. 114.3 EAC). En este sentido se había pronunciado previamente el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 18/2013, de 21 de noviembre.

Finalmente, por lo que se refiere a la conflictividad con el Estado, el Gobierno acuerda presentar un requerimiento de incompetencia ante el Gobierno español (Acuerdo de 2 de abril de 2013) en relación con diversos artículos del Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio ambiente "PIMA Aire" para la sustitución de vehículos de al menos siete años de antigüedad por vehículos que cumplan con los nuevos estándares de eficiencia energética y contaminación. El Gobierno catalán considera que ser

produce, de nuevo, una vulneración de las funciones ejecutivas comprendidas en la competencia compartida en materia de medio ambiente que corresponden a la Generalitat (art. 144 EAC). El Real Decreto prevé la gestión centralizada de la concesión de las ayudas a los beneficiarios por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sin que, por consiguiente, se tengan en cuenta las competencias asumidas por el Gobierno autonómico.

Por lo que respecta a los conflictos ante el TSJC, destacamos las Sentencias de 19 de diciembre de 2013 (nº 12908/2013), de 2 de diciembre de 2013 (nº 108/2013) y de 31 de mayo de 2013 (nº 440/2013). La Sentencia 12908/2013 examina el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Tortosa contra la Sentencia de 25 de abril de 2013 del Juzgado Contencioso Administrativo nº 1 de Tarragona. La Sentencia del Juzgado estimaba el recurso interpuesto por una vecina del municipio con el fin de conseguir la protección de sus derechos fundamentales a la salud, a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, ante la inactividad de la Administración en relación a los ruidos ocasionados por un bar musical. De la desestimación del recurso que realiza el Tribunal destacamos, especialmente, la consideración que realiza al afirmar que la actividad ineficaz de la Administración equivale a la inactividad. La Sentencia considera que el municipio no cumplió con la obligación de actuación que le imponía la legislación aplicable (Ley 16/2002 y Decreto 176/2009). En este sentido, el Tribunal entiende que las reiteradas sanciones económicas que impuso el Ayuntamiento –por otra parte consideradas de baja cuantía atendiendo a las posibilidades que ofrecía la legislación– no agotaban sus responsabilidades de actuación de modo que debía tomar las medidas necesarias para que cesaran las inmisiones que afectaron a la salud y a la intimidad de la recurrente.

En la Sentencia 108/2013 el Tribunal confirma la Sentencia de 5 de abril de 2011 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Lleida por la que se anulaba una resolución de la Agencia Catalana del Agua que renovaba la autorización de vertidos de aguas residuales del cauce del río procedentes de un hotel. El Tribunal considera que la competencia de autorización de vertidos corresponde exclusivamente al Estado, mediante la Confederación Hidrográfica. Aplicando el Real Decreto 2646/1985, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de obras hidráulicas, se considera que corresponde a la Generalitat la tramitación de las autorizaciones de vertidos en cauces públicos en el territorio de Cataluña pero no la resolución de las mismas. Puesto que la competencia de la Agencia Catalana del Agua que se alegaba se fundamentaba en la competencia del art. 144 del Estatuto de Autonomía, la Sentencia considera que no se puede realizar una interpretación del marco legal que suponga la aplicación "principal y única" del Estatuto de Autonomía al caso concreto y el desplazamiento de las competencias que corresponden al Estado. Se incluyen los vertidos en la materia medio ambiente competencia del Estado ya que en el caso objeto de conflicto se trata de una cuenca supracomunitaria debiendo ser aplicada la unidad de cuenca. Finalmente, la Sentencia nº 440/2013 estima el recurso interpuesto declarando la nulidad de la revisión del mapa de capacidad acústica aprobada por el municipio de Montcada i Reixac. El Tribunal considera que no

se han respetado las exigencias propias del procedimiento aplicable a las disposiciones generales. En concreto, la Administración no ha cumplido ni con las exigencias de publicidad necesarias ni con los trámites obligatorios de información pública y audiencia a otras corporaciones locales cercanas que exige el Decreto 176/2009. Por lo que se refiere al contenido de la revisión, la Sentencia toma en consideración, además, la falta de precisión técnica en relación con los hechos que determinan la nueva ordenación de la contaminación acústica para garantizar unos mínimos de calidad acústica en las nuevas construcciones y que vinculan otras actuaciones de la Administración como el otorgamiento de licencias y autorizaciones ambientales.

En relación al conflicto que sigue planteado ante los tribunales en relación a la adjudicación del servicio de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat a la empresa Acciona, destacamos los autos dictados por el TSJC durante este período (marzo y julio de 2013). Del contenido de los mismos merecen ser destacados, en especial, algunos aspectos. Así, la desestimación de los recursos interpuestos por la Generalitat y Acciona contra la resolución del OARCC (Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña) y de la solicitud de suspensión cautelar de la citada resolución, al considerar que los daños económicos derivados de la anulación de la adjudicación no son de suficiente entidad ya que procede la selección de un nuevo contratista, de modo que los daños sólo se producirían en el proceso de transición hasta la nueva adjudicación. El OARCC había anulado la adjudicación de la gestión del servicio a Acciona –dejando sin efecto la oferta de la empresa– al considerar que había incumplido las condiciones establecidas en el pliego de cláusulas del concurso al modificar el calendario de ejecución de obras e inversiones previstas. Además de confirmar la resolución del OARCC el Tribunal confirma el carácter directamente ejecutivo de la misma.

5.2. Otros conflictos

Un tema que ha sido motivo de controversia y debate es el de las prospecciones y extracciones de hidrocarburos por la vía de la fractura hidráulica, el denominado *fracking*. El Gobierno de la Generalitat creó un grupo de trabajo interdepartamental (Acuerdo de 12 febrero de 2013) cuyo cometido era el de elaborar un informe acerca de este tema para fijar criterios y facilitar, así, al ejecutivo la toma de decisiones en este ámbito. El informe elaborado por el grupo de trabajo concluye que la técnica es poco recomendable atendiendo a que no es una fuente potencial de energía autóctona y a que, por tanto, el bajo interés energético de la técnica no justificaría los costes sociales que podría producir. En este sentido, el informe recomienda las políticas de ahorro y eficiencia energética y el apoyo a las energías renovables. También el Parlamento de Cataluña creó una Comisión de estudios de los permisos de prospección y explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la fracturación hidráulica (Sesión de 10 de abril de 2013). El objetivo de la Comisión era el de examinar la normativa vigente y analizar los problemas y el impacto ambiental, social y económico del *fracking*, fijando especialmente su atención en la moratoria y posible suspensión de las autoriza-

ciones otorgadas por el Departamento de Empresa y Ocupación para el desarrollo de esta actividad. En el mismo período fue rechazada una proposición de ley, que había sido presentada por el grupo de ICV-EUiA, en relación a la prohibición de las prospecciones y explotaciones de hidrocarburos no convencionales mediante esta técnica.

Como ocurre en otras Comunidades autónomas, ha levantado también polémica el tema de las solicitudes para realizar prospecciones para la búsqueda de hidrocarburos (gas y petróleo) en las costas de Cataluña. En concreto, el conflicto se suscita en relación con los permisos de investigación de hidrocarburos, en zonas del subsuelo marino del Golfo de Lleó, solicitados al Estado (Dirección general de política energética y minas) por parte de la empresa Capricorn Spain Limited (publicados en el BOE de 17 de enero de 2013). Diversos sectores han mostrado ya su oposición al proyecto por el peligro que supone para la riqueza natural y los recursos pesqueros de la zona. Los sectores contrarios a estas prácticas han manifestado también la voluntad de que el Gobierno de la Generalitat, si bien no es el competente otorgar las autorizaciones, intervenga activamente evitando que las prospecciones puedan llegar a realizarse.

Por lo que respecta a otro proyecto polémico, el de BCN World (del que ya dábamos noticia en el anterior OPAM), se han ido sucediendo algunas actuaciones de la cámara legislativa catalana que han acrecentado las diversas dudas y recelos que se suscitan en relación a su puesta en marcha. Así, destaca la tramitación del Proyecto de ley de modificación de la Ley 2/1989, sobre centros recreativos turísticos y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego. La norma introduce las modificaciones necesarias para ampliar las actividades que es posible desarrollar en el Centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou (creado por Decreto 152/1989). El objetivo es el de permitir actividades de juego y apuestas, con la adaptación necesaria del régimen jurídico aplicable a la actividad, de su tributación y de las previsiones urbanísticas correspondientes. En relación con el desarrollo del proyecto BCN World la Resolución 406/X del Parlamento, de 13 de noviembre, insta al Gobierno a que, mediante los departamentos implicados, realice los estudios necesarios para prever las necesidades que se derivarían de su implantación y asegure mecanismos que faciliten la información necesaria y la participación adecuada a todos los agentes públicos y privados implicados, en el momento de realizar la evaluación del impacto del proyecto.

Es de obligada referencia, asimismo, la Moción 58/X del Parlamento de Cataluña, aprobada el 21 de noviembre en relación con el controvertido proyecto Castor de almacenamiento de gas y los episodios sísmicos producidos en los últimos meses de 2013. En ella, la Cámara insta al Gobierno de la Generalitat a que dirija un conjunto de requerimientos al Gobierno del Estado (en relación a diversos aspectos como son: la paralización y desmantelamiento del proyecto, la realización de las investigaciones y verificaciones necesarias por parte del Banco Europeo de Inversiones y de la Comisión Europea, la necesidad de considerar a un conjunto de municipios afectados por los efectos del proyecto como parte interesada en el procedimiento a los efectos de la máxima información y transparencia, el cumplimiento de las instrucciones técnicas de protección sísmica y la publicidad del informe técnico definitivo) y a que se perso-

ne como parte interesada en el expediente relativo al proyecto Castor y facilite a los municipios afectados el asesoramiento legal necesario para la defensa de sus intereses ante el Estado y las instituciones europeas.

6. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Nos referimos a los Departamentos competentes en las materias más directamente relacionadas con el medio ambiente: El Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Seguimos incluyendo también la referencia al Departamento de Empresa y Ocupación por sus competencias en el ámbito de la energía, y, completamos el apartado con la referencia al titular de la Oficina del Presidente y Coordinación interdepartamental (Departamento de Presidencia, Decreto 118/2013) por la relevancia que sus funciones podrían tener en relación al desarrollo de políticas que por su carácter transversal inciden en la protección ambiental.

En relación a las estructuras organizativas de los Departamentos referidos deben tenerse en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado relativo a la organización.

6.1. Titulares de los principales órganos de los Departamentos

– Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente. Señalamos los titulares de los diferentes órganos considerando las modificaciones puntuales que, en relación al ámbito de nuestro interés, introduce el Decreto 170/2013, de 28 de mayo, de modificación del Decreto 342/2011, de reestructuración del Departamento.

Titular del Departamento de Territorio y Sostenibilidad: Santiago Vila Vicente.

Secretaría General de Territorio y Sostenibilidad: Pau Villòria Sistach.

Secretaría de Infraestructuras y Mobilidad: Ricard Font Hereu.

Secretaría de Medio Ambiente y Sostenibilidad: Josep Enric Llebot Rabagliati.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Agustí Serra Monté.

Dirección General de Calidad Ambiental: M. Assumpta Farran Poca.

Dirección General de Políticas ambientales: Marta Subirà Roca.

– Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias que pueden te-

ner una mayor incidencia ambiental, a tenor de lo establecido en el Decreto 270/2013, de 23 de diciembre, de reestructuración del Departamento.

Titular del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural: Josep M. Pelegrí Aixut.

Secretaria General de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural: Bibiana Domingo Barbena.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Miquel Molins Elizalde

Dirección General de Desarrollo Rural: Jordi Sala Casarramona.

Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos: Jordi Ciuraneta Riu.

Dirección General del Medio Natural y Biodiversidad: Antoni Trasobares Rodríguez.

– Departamento de Empresa y Ocupación. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con las políticas ambientales.

Titular del Departamento de Empresa y Ocupación: Felip Puig Godes.

Dirección general de Energía, Minas y Seguridad Industrial: Pere Palacín Farré.

Oficina del Presidente y Coordinación interdepartamental (Departamento de la Presidencia): Joan Vidal de Ciurana.

6.2. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos

Se incluyen sólo aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales que lo son en el momento de concluir el trabajo.

– Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Agencia Catalana del Agua: Jordi Agustí Vergés.

Agencia de Residuos de Cataluña: Josep M. Tost Borràs.

Servicio Meteorológico de Cataluña: Oriol Puig Godes.

– Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.

Forestal Catalana S.A: Josep Escorihuela Mestre.

Centro de la Propiedad Forestal: Josep M de Ribot (presidente). Juan Luís Abián Perruca (director).

– Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Empresa y Ocupación.

Instituto Catalán de Energía: Maite Masià Ayalà

Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña (adscrito al Departamento de la Presidencia): Ferran Rodés Vila (presidente). Arnau Queralt Bassa (director).

7. APÉNDICE LEGISLATIVO

Se relacionan en este apartado las normas citadas en el texto que se consideran de interés en relación con la actividad medioambiental desarrollada en este período en Cataluña (no se relacionan, por tanto, los numerosos Acuerdos de Gobierno mencionados a lo largo del trabajo, ni las diferentes Resoluciones del Ejecutivo, así como tampoco las Declaraciones, Resoluciones y Mociones del Parlamento de Cataluña citadas).

- Decreto ley 1/2013, de 22 de enero, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria.
- Decreto 170/2012, de 27 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prorroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2012 mientras no entren envigor los del 2013.
- Decreto 91/2013, de 29 de enero de modificación del Decreto 352/2011, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Empresa y Ocupación.
- Decreto 118/2013, de 26 de febrero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia.
- Decreto 150/2013, de 9 de abril, por el cual se aprueba la modificación del Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN) aprobado por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, en relación con el espacio de la Conreria-Sant Mateu-Céllecs.
- Decreto 156/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros.
- Decreto 161/2013, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para el fomento del turismo.
- Decreto 164/2013, de 14 de mayo, de modificación del Decreto 170/2012, de 27 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prorroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2012 mientras no entren en vigor los del 2013.
- Decreto 170/2013, de 28 de mayo, de modificación del Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
- Decreto 208/2013, de 30 de julio, por el que se desarrolla la Ley 23/2010 de 22 de julio, que modificó la Ley 1/1995, del Plan territorial general de Cataluña y la Ley 23/1983, de política territorial, para fijar como nuevo ámbito de planificación territorial el del Penedès.

- Decreto 270/2013, de 23 de diciembre, de reestructuración del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.
- Orden AAM/54/2013, de 26 de marzo, por la cual se establece la compaña de pesca del coral rojo para el año 2013 en las aguas interiores del litoral de Cataluña.
- Orden AAM/64/2013, de 16 de abril, por la cual se establecen determinados períodos de veda para la modalidad de pesca de arrastre en el litoral de Tarragona durante el año 2013.
- Orden AAM/79/2013, de 6 de mayo, sobre el régimen de obtención de la calificación de orientación energética de los aprovechamientos forestales en el ámbito de Cataluña y de establecimiento de la garantía de trazabilidad.
- Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la cual se regulan los instrumentos de ordenación forestal.
- Orden AAM/302/2013, de 27 de noviembre, por la cual se prohíbe temporalmente la pesca de cerco en aguas interiores del litoral de Cataluña.
- Orden TES/341/2013, de 16 de diciembre, por el cual se crea y se organiza el Registro de seguridad de presas y embalses de Cataluña.

8. BIBLIOGRAFÍA

Borràs Calvo, G.: "Les polítiques d'adaptació al canvi climàtic a Catalunya", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 4, núm. 1, 2013, 21 pàgs.

Caro-patón Carmona, I.: "Problemas competenciales derivados de la Ley 40/2010 de almacenamiento geológico de dióxido de carbono", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 4, núm. 1, 2013, 28 págs.

Ecologistes en Acció: "Medio ambiente y Estado propio en Cataluña", *El Ecologista*, núm. 76, 2013, págs. 40-41.

Elinbaum, P.: "Un enfoque instrumental abierto. El caso de los planes directores urbanísticos en las comarcas centrales de Cataluña", *ACE: architecture, city and environnement*, núm. 22, 2013, págs. 11-44.

González Hidalgo, M., Otero Armengol, I.: "Más allá del humo. La ecología política de los incendios forestales a partir del caso de Horta de Sant Joan (Tarragona, Cataluña)", *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 59, núm. 1, 2013, págs. 21-50.

Palau, A.M.: "La europeización de la agenda legislativa estatal y autonómica (1986-2007)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, 2013, págs. 69-102.

Santamaría Arinas, R.J.: "Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos", *Revista española de Derecho Administrativo,* núm. 159, 2013, págs. 261-287.

XXVI

Comunidad valenciana: modificaciones legales "de acompañamiento" y planificación ambiental

Juan Rosa Moreno

Sumario.–I. Trayectoria y valoración general.–II. Legislación.–*1. La aprobación de instrumentos de planificación.*–1.1 El nuevo PIR y la apuesta por la incineración.–1.2 La planificación forestal.–1.3 La aprobación de otros instrumentos.–*2. Modificaciones mediante ley de acompañamiento.*–III. Organización.–IV. Ejecución. Nuevos recortes en las inversiones ambientales.–V. Jurisprudencia ambiental destacada.–*1. Un paso más en la protección ambiental: la distinción entre las diversas evaluaciones ambientales.–2. Subordinación de los parques eólicos a la protección ambiental.*–VI. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales.–*1. El Plan Integral de Residuos.–2. Otros conflictos: la explotación de recursos geológicos.*–VII. Apéndice informativo.–*1. Organización administrativa.–2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2013.–3. Principales actuaciones de planificación.–4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2013.*

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Al igual que en años anteriores, desde la perspectiva de las inversiones ambientales, el año 2013 no trajo novedad alguna, esto es, se siguió lo que ya es la línea habitual de los últimos años en cuanto a su decremento. Incluso la repetición de objetivos y actuaciones en los diversos programas presupuestarios con relevancia ambiental parece que se ha convertido ya en algo asumido y normal. En el ámbito de la organización administrativa y, esencialmente, del sector público valenciano, el retranqueo del mismo ha afecto al Instituto del Paisaje, aunque sin repercusión económica alguna, por cuanto que solo existía en el papel.

La política legislativa y normativa ambiental valenciana, durante el 2013, ha tenido una doble vertiente; en primer término, un continuismo en la utilización de la ley de

acompañamiento de los presupuestos para realizar modificaciones, aunque en esta ocasión quizás se hayan traspasado ya algunos límites. En segundo término, una concreción mediante la aprobación de diversos instrumentos de planificación ambiental. Esta es, sin duda, la vertiente más destacable en este año.

En efecto, durante el 2013 se han aprobado en la Comunidad Valenciana nuevos instrumentos de planificación ambiental, esencialmente en materia de residuos y forestal, aunque también en materia de riesgos y emergencias. Al menos formalmente ello es positivo, la parálisis de la política de residuos y la necesaria renovación de la política forestal parece que tienen un nuevo marco de actuación, otorgando dinamismo y revisando los objetivos y acciones actuales. Aunque casi todos estos nuevos instrumentos se aprueban con la cláusula de coste cero, lo que, si lo unimos a la ya citada y clásica disminución de las inversiones ambientales, nos da una idea de la eficacia que tendrá esta planificación.

De los instrumentos aprobados, el relativo a la gestión de los residuos (el Plan Integral de Residuos) ofrece mayores interrogantes y conflictividad. Interrogantes por cuanto que, como se expondrá, alguna opción de gestión que maneja, precisamente la que más alarma social plantea, se remite a posteriores instrumentos, creándose, incluso, una organización *ad hoc* para estos supuestos; conflictividad por cuanto que ya ha sido respondido desde diversas instancias sociales. En definitiva, hemos de esperar, en primer término, a la aplicación de este plan, si es que se puede económicamente, y en segundo término al devenir de los conflictos judiciales.

II. LEGISLACIÓN

1. La aprobación de instrumentos de planificación

1.1 El nuevo PIR y la apuesta por la incineración

El Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana (PIR), aprobado mediante Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, se caracteriza por tener una doble cobertura legal. Por una parte, la Ley de la Generalitat 10/2000, de 10 de diciembre, de Residuos, que en este ámbito autonómico contempla dos tipos de instrumentos de planificación, el Plan Integral y, como desarrollo, los planes zonales. Por otro lado, el PIR se configura como un plan de acción territorial de carácter sectorial, al amparo y de acuerdo con la tipología establecida en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Se trata, por ello, de un instrumento normativo, vinculante para la planificación territorial.

El Plan Integral, en puridad, es un instrumento con el que cuenta la Generalitat desde 1997. El PIR97 fue aprobado por Decreto 317/1997, de 24 de diciembre, del Consell (y modificado en 1999). De ahí que la necesidad de aprobar un nuevo PIR no solo era recomendable por el tiempo transcurrido, sino por la necesaria adaptación a la Directiva 2008/98/CE y a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos

Contaminados. Aunque esta necesidad de revisión y adaptación no conlleva ningún nuevo coste en la aplicación y desarrollo del PIR, o al menos eso es lo que manifiesta el Decreto por el que se aprueba.

El ámbito de aplicación del PIR alcanza a todos los tipos de residuos, agrupándolos en virtud del origen de los mismos: "residuos urbanos municipales, residuos industriales, y residuos específicos, grupo este último que aglutina aquellos residuos que, por su origen características especiales o legislación particular, merecen un tratamiento y análisis diferenciado", en el artículo 5.2 del Decreto 82/2013.

En esta nueva versión del PIR existen aspectos positivos, como el relativo al programa de prevención que incorpora, o mejor apuntado, que incorpora por imposición legal en virtud de lo establecido por la Directiva marco, o como los nuevos criterios para la ubicación de ecoparques, de forma que estas instalaciones puedan compartirse entre municipios con núcleos de población cercanos.

Un importante aspecto a destacar del nuevo PIR es el relativo a la valorización energética de residuos urbanos, o como indica el propio PIR la incineración de residuos con recuperación de energía. El PIR de 1997 no estimó conveniente la utilización de esta forma de valorización de los residuos, el nuevo PIR por su parte dedica una notable atención a su puesta en funcionamiento, lo que es uno de los objetos principales del conflicto surgido alrededor de este plan, tal y como después se expondrá.

De esta forma, el PIR incluye ahora la valorización energética de los residuos urbanos no valorizables materialmente y para ello esgrime varias razones, como el abaratamiento de las tecnologías de aplicación y la posibilidad, por ello, de realizar tratamientos "más eficaces y eficientes en lo ecológico y económico y más seguros para las personas". No obstante, el PIR no precisa la forma en la que se debe cumplir con las exigencias comunitarias (artículo 23.4 de la Directiva de residuos) y de la legislación básica (artículo 27.5 de la Ley 22/2011) en cuanto a la incineración, referidas al alto nivel de eficiencia energética que opera como condición en cualquier operación de esta naturaleza. Es más, lo que realiza el PIR es una remisión en blanco a posteriores instrumentos de planificación, otorgando competencias en este aspecto a un nuevo órgano que crea el propio PIR (la Comisión de Coordinación de Consorcios). Será, por tanto, el futuro Plan de Valorización Energética para la Comunidad Valenciana quien ordene la valorización energética de residuos urbanos. No obstante, como se ha apuntado, esta valorización está contemplada en el PIR respecto de la fracción rechazo no valorizable materialmente, por lo que su aplicación no ha de esperar a la aprobación del plan específico, para ello el Decreto 81/2013, en su artículo 17.5, ofrece la solución, esto es, "hasta la puesta en marcha efectiva de las nuevas plantas de valorización energética se tendrá en cuenta la existencia actual de sectores industriales con potencialidad para la valorización energética de la fracción rechazo de las plantas de tratamiento de residuos urbanos". Esto significa que se procederá, no se sabe cuándo, ni dónde, ni qué cantidad, a la incineración de RSU en la Comunidad Valenciana, actividad nueva en cualquier caso sobre la que el PIR debería suministrar información

suficiente sobre los criterios de ubicación del emplazamiento y sobre la capacidad de las principales instalaciones de valorización, tal y como exige el artículo 28 de la Directiva de residuos o el anexo V de la ley básica, anexo al que hace referencia expresa el PIR. En todo caso, la incineración de residuos urbanos, se realice en nuevas plantas o en plantas ya existentes, pero como nueva actividad, deberá cumplir las exigencias de alto nivel de eficiencia energética y las consecuentes especificaciones técnicas que, en este sentido, establece la Directiva y también la legislación básica, cuestión ésta que introduce, aún más si cabe, nuevos elementos de incertidumbre en la política de residuos de la Generalitat Valenciana.

1.2 La planificación forestal

Mediante Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, se aprobó el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR). Como ya se apuntó en el anterior informe, ha sido una larga y laboriosa tramitación la que ha desembocado en la aprobación definitiva del plan forestal. Cabe recordar que el anterior Plan Forestal, aprobado mediante Decreto 106/2004, de 25 de junio, del Consell, fue anulado en 2007 por el Tribunal supremo, por defectos en su tramitación, lo que se ha pretendido que no vuelva a suceder.

Este Plan se aprueba con la cobertura no solo de la legislación valenciana (Ley 3/1993, de 9 de diciembre), sino también de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, como un plan de ordenación de los recursos forestales. Además, también se ubica dentro de la tipología de planificación que establece la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, como plan de acción territorial. Su finalidad, por ello, es doble, ordenar el territorio forestal y planificar la gestión de servicios. Para ello, el PATFOR se divide en distintas estratégicas y líneas de acción.

De acuerdo con esta planificación, la gestión, protección y fomento forestal se organiza en la Comunidad Valenciana mediante demarcaciones territoriales, que constituyen la unidad territorial apta para el desarrollo de instrumentos de planificación. Desde el punto de vista de la clasificación, y con independencia de la clasificación legal de los terrenos, el PATFOR distingue entre terrenos forestales estratégicos y ordinarios. Dentro de los primeros se incluyen un conjunto de terrenos con relevantes valores naturales o culturales, mientras que los terrenos forestales ordinarios se definen de forma negativa, esto es, por exclusión. El calificativo de estratégico de un terreno conlleva consecuencias en el ámbito del procedimiento (naturaleza vinculante de los informes forestales en la tramitación de instrumentos de ordenación territorial), en el ámbito del fomento (línea prioritaria), así como en cuanto a las actuaciones que pueden realizarse en dichos terrenos.

El PATFOR articula las relaciones entre las actuaciones forestales y la Red Natura 200 definiendo lo que se entiende, en este ámbito, de razones imperiosas de interés público de primer orden para poder ejecutar actuaciones forestales y adoptar las co-

rrespondientes medidas compensatorias. Por otro lado, se establecen criterios positivos desde la perspectiva de la protección, esencialmente mediante la operatividad expresa del principio de precaución, y se regula la custodia del territorio, admitiendo la actividad convencional para la gestión de terrenos forestales de propiedad pública, sin duda un instrumento que puede dar interesantes resultados, eso sí, dependiendo de la consignación de crédito presupuestario suficiente. También crea lo que el Plan denomina Sistema Valenciano de Seguimiento Forestal, sistema de información forestal sobre el estado y evolución de los montes.

Desde instancias ecologistas se ha manifestado que se trata de un plan mejorable, no obstante, y como resumen, estimo que no es un mal plan forestal, aunque con algunas mejoras técnicas, como en el ámbito de las relaciones con los espacios protegidos.

1.3 La aprobación de otros instrumentos

Bajo la cobertura legal de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, se aprobaron durante el 2013 dos instrumentos de planificación: el Plan Especial ante el Riesgo Radiológico de la Comunidad Valenciana (Decreto 114/2013, de 30 de agosto, del Consell), y el Plan Territorial de Emergencia de la Comunidad Valenciana (Decreto 119/2013, de 13 de septiembre, del Consell)

Referente al primero, se ha elaborado siguiente lo establecido por el Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, por el que aprobó la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico. Este nuevo instrumento contempla los planes de acción municipal ante el riesgo radiológico (PAM) y una exhaustiva clasificación de las actividades en virtud del riesgo. No obstante, lo lamentable sea la falta de recursos y, esencialmente, el coste cero con el que se aprueba el Plan, por cuanto que como indica el Decreto citado "no comporta la creación de nuevas líneas presupuestarias, ni el aumento de las ya existentes". En cuanto al Plan Territorial de Emergencia de la Comunidad Valenciana, en puridad se trata de una revisión, necesaria a todas luces por el transcurso del tiempo, ya que el que todavía se encontraba vigente fue aprobado en 1993. Al igual que el anterior, no comporta ni nuevos ni aumentos de créditos presupuestarios.

2. Modificaciones mediante ley de acompañamiento

Continúan los usos jurídicos de la Comunidad Valenciana, modificando leyes ambientales mediante la ley de acompañamiento a los presupuestos de cada ejercicio. La correspondiente ley de 2013, la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de nuevo ha procedido a la modificación legal de importantes leyes ambientales. Con la justificación de su adecuación a la normativa básica estatal o a una pretendida razón organizativa o de simplificación, en esta ocasión se han realizado retoques a relevantes leyes ambientales.

A) La modificación de la legislación forestal y de espacios protegidos

La modificación que se realiza de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, tiene un doble objetivo, por un lado atribuir a la Mesa Forestal de la Comunidad Valenciana (creada también en este año de 2013, tras la aprobación del Plan Forestal) las funciones que ejercía el Consejo Asesor de Participación de Medio Ambiente; por otro lado, eliminar enumeraciones de proyectos sometidos al mecanismo propio valenciano de la estimación de impacto ambiental, para aplicar el ámbito material propio de la legislación sobre evaluación ambiental.

Pero, ha sido la modificación de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, para adaptarla a la legislación básica estatal, la que ha supuesto una reforma de mayor calado. De esta manera, se ha modificado la clasificación de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, adecuándola a lo establecido por la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y teniendo en consideración tanto las competencias autonómicas como los espacios protegidos a nivel municipal. Por ello, se eliminan anteriores figuras como los parajes naturales o los sitios de interés, pero se mantienen los parajes naturales municipales, que siguen constituyendo una tipología específica.

También los instrumentos de ordenación se acomodan al marco normativo básico, incluso en cuanto al régimen jurídico de los principales instrumentos, es decir, los planes de ordenación de recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión, se realiza una remisión expresa a la legislación básica. Aunque sí que regula tanto la zonificación de los planes de ordenación de recursos naturales, como el contenido mínimo de los planes rectos de uso y gestión.

Importante y con notables efectos es la modificación que recibe el artículo 33 de la Ley 11/1994, esencialmente lo que dispone su apartado 3, mediante el que se permite una serie de actuaciones en la zona de amortiguación de impactos de los espacios naturales protegidos. En efecto, la nueva redacción de este precepto establece que "fuera del espacio natural protegido será de aplicación la normativa sectorial urbanística y medioambiental", pero con una serie de significativas especialidades. Entre ellas, su último apartado incorpora la posibilidad de realizar actuaciones en estos espacios, como proyectos de ocio o de alojamiento turístico. Además, mediante la modificación de la adicional primera de la citada Ley, se sustituye el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales, contenido que afecte al ámbito no declarado espacio natural, por lo establecido en el artículo 33. Con ello, se abre la puerta a la realización de una notable cantidad de proyectos en los espacios naturales, se eliminan las trabas que establecían, con carácter general, los planes de ordenación y, en definitiva, se deja sin protección una considerable extensión de terreno hasta ahora con un nivel alto de protección.

Al margen de ello, la reforma también procede a realizar otras modificaciones que no impone su adecuación normativa; de esta forma, se modifica el régimen de ordenación de los parajes naturales municipales, mediante la eliminación de los pla-

nes especiales como instrumentos idóneos para su protección. Los parajes naturales municipales tendrán, ahora, dos niveles de ordenación, el primero deberá contenerse en el decreto de creación y, el segundo, esto es, su pormenorización, se realizará a través de las ordenanzas municipales. No alcanzo a entender la eliminación de los planes especiales como instrumentos de ordenación de estos espacios y, más aún, tampoco alcanzo a entender cómo puede pormenorizarse una ordenación solo mediante ordenanzas municipales. Sin duda, la planificación especial, por mucho que indique la reforma legal, sigue siendo un instrumento mejor cualificado para la ordenación de estos espacios, cuya habilitación legal procede del ámbito urbanístico. Es más, hay una confusión entre forma y contenido, o quizás no exista confusión sino únicamente abrir aún más el margen de discrecionalidad y residirlo en el ámbito de la administración autonómica. Me explico. Hasta el momento el decreto del Consell era simplemente la forma por la que se declaraba un paraje natural municipal, e incorporaba el correspondiente plan especial de protección. La necesidad de tramitar dicho plan ofrecía un cauce ordenado para la protección del espacio, permitía la participación ciudadana y delimitaba claramente las competencias entre ambas administraciones territoriales. Al eliminar la referencia al plan especial y únicamente hacer referencia al decreto de creación del paraje, la reforma no nos indica criterio alguno respecto del contenido de ese decreto ni, lo que incluso puede ser más relevante, del procedimiento que ha de seguirse para su aprobación, no siendo útil ni adecuado en estos temas el procedimiento general de aprobación de disposiciones generales.

B) La modificación de la legislación de residuos

La modificación que se realiza de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, tiene como objetivo principal su adaptación a Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos, y un segundo objetivo menor, esto es, eliminar toda referencia a la suprimida Entidad de Residuos de la Comunidad Valenciana. En realidad la adaptación se realiza mediante remisiones genéricas, e innecesarias, al régimen básico de la producción, posesión y gestión de residuos, lo que se supone que, en el futuro, tendrá una regulación de desarrollo autonómica; o mediante remisiones concretas a la normativa estatal y europea en materia de vertederos.

Solamente dos aspectos reciben una puntual regulación en esta modificación legal, por una parte las competencias de la Generalitat, por otra la eliminación de residuos. En cuanto a la primera cuestión, se suprimen competencias autonómicas en materia de residuos domésticos, y además se eliminan declaraciones legales de servicio público autonómico respecto de la valorización y eliminación de determinados residuos, lo que estimo acertado por cuanto que solo aportaban confusión al sistema de gestión y, en la práctica, no supusieron avance alguno en este ámbito. Por último, en cuanto a la eliminación de residuos, el actual artículo 18 de la ley valenciana adecúa su tenor a la jerarquía establecida en la ley básica y recoge expresamente los principios básicos de proximidad y autosuficiencia en la gestión de todos los residuos originados en el ámbito territorial valenciano.

C) Modificaciones tributarias

Como ya se expuso en el anterior informa, en el 2012 se crearon algunas nuevas tasas e impuestos ambientales, sobre algunos de ellos la ley de acompañamiento de 2013 realizó algunas puntuales modificaciones. Así, en la tasa por servicios administrativos de intervención ambiental se modifica la descripción del tipo de servicio haciendo ahora referencia a la tramitación de la revisión de las autorizaciones ambientales integradas, sin modificación de la instalación. Además, para evitar costes innecesarios a las empresas se establece que el pago de la tasa se exigirá solo en el momento de la admisión a trámite de la solicitud en determinados supuestos, como el relativo a las modificaciones sustanciales o no sustanciales de las autorizaciones ambientales integradas.

También se modifica el Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente creado en el 2012, en cuanto al hecho imponible de "la producción, tenencia, depósito y almacenamiento de sustancias consideradas peligrosas". De acuerdo con la ley de creación de dicho impuesto, los ingresos procedentes del mismo se encontraban afectados a gastos de la Generalitat en el ámbito de la conservación y mejora del medio ambiente. Con la modificación la finalidad de los ingresos se diversifica, adicionando a la finalidad anterior, a la que sigue estando afectado el 50% de los ingresos, otra finalidad, esto es, la relativa a la prevención y respuesta a emergencias. Por último, también se realizan modificaciones puntuales de otras tasas, en materia de caza, pesca y vías pecuarias, o la tasa correspondiente al saneamiento de aguas residuales.

III. ORGANIZACIÓN

La reforma de la organización del Consell realizada a finales de 2012 sufrió, en el 2013, dos modificaciones. La primera realizada en virtud del Decreto 3/2013, de 14 de junio, del President de la Generalitat, disposición que fue objeto de dos correcciones de errores y, esencialmente, de omisiones, y que afectó a los órganos superiores de la Presidencia de la Generalitat y a la Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transporte de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente; reforma luego concretada por el Decreto 72/2013, de 14 de junio, del Consell. Esta reforma sirvió de expediente justificativo para aprobar un reglamento de organización y funcionamiento de la citada conselleria, mediante el Decreto 85/2013, de 28 de junio, del Consell.

De acuerdo con el nuevo reglamento de organización y funcionamiento, los órganos superiores y directiva con competencias ambientales son: a) Secretaría Autonómica de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, b) Dirección General de Medio Natural, c) Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial, y d) Dirección General de Calidad Ambiental. Es decir, salvo el cambio de denominación del órgano superior, estamos ante la misma organización ambiental previa a la modificación. En lo relativo a la adscripción a esta Conselleria de entidades del sector público con competencias en al ámbito ambiental, únicamente se mantiene en el reglamento orgánico la sociedad mercantil Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (VAERSA).

La otra reforma de la organización del Consell, en el 2013, se realizó en virtud del Decreto 8/2013, de 20 de diciembre, del President de la Generalitat, y concretada orgánicamente por el Decreto 196/2013, de 20 de diciembre, del Consell. Esta modificación obligó a introducir los correspondientes cambios en el reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Presidencia y de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, pero no tuvo ninguna consecuencia ambiental, ni orgánica ni funcional.

Al igual que años anteriores, las competencias en materia de aguas siguen estando ubicadas en la Conselleria de Presidencia, y de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua (Dirección General del Agua), cuyo reglamento orgánico y funcional se aprobó mediante Decreto 82/2013, de 21 de junio, del Consell, y a la que sigue estando adscrita la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales. De la misma forma, la competencia sobre energía sigue adscrita a la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo (Dirección General de Energía), cuyo reglamento orgánico y funcional se aprobó mediante Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, del Consell.

La Generalitat durante el 2013 siguió con el necesario redimensionamiento del sector público valenciano, lo que ha tenido algunos efectos en el ámbito de las competencias ambientales. Así, mediante la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat, que trae causa del Decreto ley 7/2012, de 19 de octubre, incorpora contenidos del mismo, como la configuraron las seis áreas funcionales del nuevo sector público valenciano, identificándose el medio ambiente y la gestión de residuos como una de las citadas áreas, o la supresión de la entidad de derecho público Instituto del Paisaje de la Generalitat. Además, también la ley de acompañamiento, la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, adopta decisiones de reestructuración, suprimiendo la Corporación Pública Empresarial Valenciana, creada en la correspondiente ley de acompañamiento de 2011, a la que se había establecido la incorporación de las acciones de VAERSA.

Además de lo expuesto, en el año 2013 se han adoptado algunas otras disposiciones orgánicas concretas, como la relativa a los órganos territoriales de evaluación ambiental, o a la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.

IV. EJECUCIÓN. NUEVOS RECORTES EN LAS INVERSIONES AMBIENTALES

Durante el 2013 la situación económica ha seguido afectando a las inversiones ambientales, que con carácter general han sufrido nuevos recortes. Además, después de la disminución de programas ambientales que se produjo en el 2012, durante este año se ha mantenido el número de programas con finalidad ambiental. De esta forma, los programas reflejados en los Presupuestos de 2013, con relevancia ambiental, fueron los siguientes:

–El Programa Medio Natural (programa 442.40), atribuido a la Dirección General del Medio Natural. Su finalidad esencial es actuar en materia forestal, fauna silvestre y espacios protegidos, especialmente desarrollo de la Red Natura. Este Programa tuvo un decremento global del 22,42%, siendo la variable en cuanto a inversiones reales de un -29,40%. Una vez aprobado el Plan Forestal, entre sus principales líneas de actuación se encuentra la ejecución y desarrollo del Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR). Aunque, igual que en años anteriores, sus inversiones más significativas están destinadas al mantenimiento de actuaciones en espacios naturales, así como a la lucha contra la desertificación.

–El Programa de Calidad Ambiental (442.50), atribuido a la Dirección General de Calidad Ambiental. Este Programa refleja una disminución global del 25,98%. Las inversiones sufren una rebaja del 32,65%. Asume idénticas actuaciones que en el ejercicio anterior, es decir, en materia de residuos, suelos contaminados, emisiones de gases de efecto invernadero, adaptación del tejido industrial a las tecnologías limpias, infraestructuras en materia de educación ambiental, todo ello con un montante global que no llega a los diez millones de euros, con una escasa previsión de inversiones en materia de residuos (solo se contempla la descontaminación de suelos, la eliminación de neumáticos y el sellado de vertederos) y con más de un millón trescientos mil euros para asistencias técnicas. La gestión de residuos, por tanto, sigue sin disponer de un programa presupuestario propio e individualizado.

–El Programa Urbanismo y Evaluación Ambiental (432.20), atribuido a la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial. La escasa trascendencia que en los aspectos ambientales tenía este Programa, como ya se anunció en el informe pasado, ha desaparecido totalmente. Se trata de un Programa en el que ha sido eliminada la escasa inversión que tenía el año anterior y en el que únicamente se contempla una pequeña cantidad (no llega a quinientos mil euros) como transferencia de capital para ayudar a los municipios a la redacción y elaboración del planeamiento general.

–El Programa Ordenación del Territorio y Paisaje (442.70), atribuido directamente la Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje. La dotación de este Programa sigue siendo ínfima, en el 2013 además con un decremento global del 48,53%, y práctica eliminación de las inversiones (-90.23%), lo que queda (ciento cincuenta mil euros) se atribuye a asistencia técnicas. Por ello, no vale la pena ni mencionar las líneas de actuación.

–El Programa Puertos, Aeropuertos y Costas (514.30), atribuido a la Dirección General de Transportes y Logística, ha sido incrementado de manera moderada en un 6,45%, aunque las inversiones han aumentado en un 22,73%. No obstante, son escasas las líneas ambientales de actuación, y la mayor parte de la inversión se destina al mantenimiento de las infraestructuras portuarias.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua, de la Conselleria de Presidencia y de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua han sufrido aún más reducción que años anteriores:

–El Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) prácticamente quedó reducido para el 2013 a su mínima expresión, ya que sufrió un decremento global del 92,15%. Las inversiones quedan cifradas en menos de quinientos mil euros.

—El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos y Regadíos (programa 512.10), sigue siendo el Programa de mayor dotación económica, aunque se vio recortada en un 38,57%, llegando al 40,12% la disminución en inversiones. El total del programa no llega a cuarenta y cinco millones de euros. Las líneas de inversión con mayor dotación son las relativas a nuevas infraestructuras agrarias, nuevas infraestructuras de encauzamientos de ramblas y barrancos y nuevas infraestructuras de abastecimiento.

Dentro de esta misma Conselleria, el Programa Desarrollo del Medio Rural (714.70), también tiene repercusión ambiental. Esta Programa sufrió para el 2013 un decremento del 35,56%, pero lo más significativo es que vio totalmente eliminadas sus inversiones. La mayor parte de la dotación sigue siendo consignada a las transferencias de capital (casi dieciocho millones y medio de euros). Aquí, se sigue aportando una considerable cantidad (más de doce millones y medio de euros) a línea Ruralter-Paisaje, para la ejecución de políticas de apoyo a los territorios rurales, con la finalidad de favorecer su desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

Por último, la Dirección General de la Energía, de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo siguió gestionando el Programa Energía (Programa 731.10), que ha visto definitivamente eliminada la escasa inversión que tenía, pero es el único Programa que ha recibido un importante incremento global del 45,64%, gracias al aumento de las transferencias de capital en más de un 100%, aunque la práctica totalidad se asigna a financiar operaciones capital del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE).

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Durante el año 2013 se resolvieron litigios pendientes sobre el Acuerdo de 5 de junio de 2009 del Consell, de ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana, ya comentado en informes anteriores, como el resuelto por la Sentencia del TSJ de 26 de junio de 2013. Otros aspectos relativos a zonas de especial protección han sido objeto de sentencias en este año, como el litigió que se planteó sobre la aprobación del Sistema de Zonas Húmedas del Sur de Alicante", mediante el Decreto 31/ 2010, de 12 de febrero, del Consell, o las diversas sentencias del 2013 sobre el "Marjal de Nules-Burriana". No obstante, por su interés y relevancia, en este informe únicamente abordaremos dos cuestiones. La primera relativa al planeamiento urbanístico y su repercusión ambiental, concretamente el intento de aprobar un plan parcial de exageradas dimensiones, el denominado Plan Parcial del Sector "Lagunas de Rabasa" en Alicante, con una larga historia de conflictos so-

ciales y jurídicos, aunque aquí únicamente se hará referencia a una concreta vertiente ambiental de los citados conflictos. La segunda, los conflictos planteados y resueltos este año sobre parques eólicos.

1. Un paso más en la protección ambiental: la distinción entre las diversas evaluaciones ambientales

Las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 25 y 30 de abril y de 24 de mayo de 2013 (Sección Primera), resolvieron recursos contencioso-administrativos contra la aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector "Lagunas de Rabasa", del Municipio de Alicante. La elaboración y aprobación de este Plan Parcial supuso un importante conflicto social, derivado esencialmente de sus dimensiones y de la afección a determinados espacios. De hecho, en estas sentencias el Tribunal se pronuncia sobre un importante conjunto de vicios que los demandantes atribuían a la aprobación del Plan, como el relativo, una vez más, a la ausencia de recurso hídricos suficientes, cuestión en la que el Tribunal Superior de Justicia acoge la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y establece con claridad la naturaleza preceptiva y vinculante del informe de la correspondiente confederación hidrográfica. No obstante, aquí nos centraremos en otro aspecto, esto es, la ausencia de la evaluación ambiental estratégica.

Especial relevancia tiene esta causa de nulidad, y ello por la concurrencia de ambas técnicas de evaluación y por la interpretación que realiza el Tribunal. En efecto, el citado Plan Parcial fue sometido a evaluación de impacto ambiental, conforme a lo que disponía la normativa valenciana, y obtenido la declaración de impacto ambiental correspondiente. Esta fue, precisamente, la defensa de las Administraciones demandadas (Ayuntamiento y Generalitat), por cuanto que consideraban que, a efectos ambientales, la Declaración de Impacto es suficiente. A ello, el Tribunal manifiesta que esta tesis intenta justificar un incumplimiento de la normativa vigente, y subraya las diferencias entre la Declaración de impacto preexistente y la evaluación ambiental estratégica (por error en la Sentencia se habla de autorización ambiental integrada).

En efecto, despejada la duda sobre la transitoriedad de la aplicación de la evaluación ambiental de planes y programas, y afirmada por el Tribunal, con buen criterio y en virtud de la fecha de aprobación del Plan, la inclusión del Plan Parcial en la normativa sobre evaluación estratégica, no admite el Tribunal la validez de la evaluación de impacto ambiental realizada. Las diferencias –apunta el Tribunal– entre la declaración de impacto preexistente y la evaluación ambiental estratégica son suficientes como para fundamentar la nulidad del Plan por prescindir del procedimiento de evaluación legalmente exigido. Son, además, peculiares los criterios que utiliza la Sala para fundamentar esa insalvable diferencia. De esta forma, nos indica, "lo esencial en la Evaluación de Impacto era el Plan, de forma que ese instrumento aparecía como un elemento que lo justificaba, mientras que en la Evaluación Ambiental Estratégica, lo esencial es el medio ambiente y lo básico ya no es que el Plan se apruebe; sino afrontar con decisión los modos de integración del plan en el uso sostenible y racional de los

recursos, la contaminación y la cohesión social". Trae aquí a colación lo que manifiesta la Exposición de Motivos de la anterior Ley 9/2006, ahora derogada.

En este aspecto se sitúa uno de los principales problemas en la aplicación de las técnicas de evaluación ambiental, esto es, la difusa frontera entre los conceptos de plan o programa y el de proyecto, así como la relación entre ambas técnicas. Así lo puso de manifiesto el Comité de las Regiones al afirmar que "la frontera entre la definición de plan, programa y proyecto no siempre está clara, persistiendo la duda de si el objeto de la evaluación satisface los criterios para requerir la aplicación de ambas Directivas o sólo de una de ellas".

Estos difusos contornos conceptuales han motivado que nuestra jurisprudencia haya tenido que ir esclareciendo los conceptos de plan/programa y proyecto. Como regla general, la dualidad de objeto de evaluación ambiental es clara para el Tribunal Supremo. Son ya muchas las sentencias en las que, corrigiendo criterios de las salas de instancia, el Tribunal Supremo ha de insistir en esa dualidad de objeto y, por ende, en la dualidad de técnicas de evaluación ambiental (véase la STS de 7 de julio de 2004, en la que se cita la jurisprudencia consolidada). Así, como se expone en la STS de 30 de octubre de 2009, la citada Sentencia de 7 de julio de 2004 indica que el concepto de proyecto no es asimilable, en modo alguno al de política, plan o programa. Puntualiza que «a) El concepto de proyecto aparece unido al de trabajos de construcción, obra o instalación, esto es, a la idea de instalación o realización, conectándose con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria, b) Por política, debe entenderse la inspiración, orientación o directriz que rige la actuación de una entidad pública en un campo determinado c) Por plan, el conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente por la aplicación de una política, y, d) Por programa, la articulación de una serie de proyectos previstos en un área determinada» y expresa, a continuación, que «el Real Decreto Legislativo 1302/1986 y la Ley 6/2001, sólo afectan a proyectos, obras y otras actividades».

De esta forma, en virtud de las concretas circunstancias que concurren, los planes o programas pueden, en puridad, revestir los caracteres propios de los proyectos, especialmente cuando, en virtud del concepto de proyecto, se define o condiciona la localización o emplazamiento de una infraestructura o instalación. Ello conlleva una primera e importante consecuencia, su sujeción a la evaluación de impacto ambiental. Así se han pronunciado en varias ocasiones nuestros tribunales (recientemente, STS de 2 de julio de 2013). En esta reciente sentencia el Tribunal lo manifiesta de manera clara en su FJ7:

> *"……., con carácter general, los planes no están sujetos a Evaluación de Impacto, procedimiento que es aplicable a los proyectos, …… en la interpretación de este Tribunal Supremo, en determinados casos (al margen de lo que disponga el ordenamiento autonómico) es obligado someter determinados instrumentos de planeamiento a la Evaluación de Impacto Ambiental, cuando por su grado de definición queda en ellos definida la localización o emplazamiento de la obra, infraestructura o instalación de la*

que se trate, de modo que por dicha localización el Plan resultaba equiparable a un proyecto a efectos del sometimiento a la Evaluación de Impacto Ambiental".

El TJUE también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta conexión entre el objeto de la evaluación estratégica y el de la evaluación de impacto ambiental. En su Sentencia de 22 de septiembre de 2011 (asunto C-295/201), interpretando el artículo 11 de la Directiva EIA, concluyó que una evaluación de impacto ambiental no dispensa la obligación de realizar la correspondiente evaluación ambiental estratégica. Aunque –sigue apuntando el Tribunal– correspondo en cada caso al órgano jurisdiccional "verificar si una evaluación realizada con arreglo a la Directiva 85/337 puede considerarse como expresión de un procedimiento coordinado o conjunto, y si éste cumple además todos los requisitos de la Directiva 2001/42. De ser así, no existiría ya obligación de efectuar una nueva evaluación en virtud de esta última Directiva". En efecto, ambos objetos de evaluación ambiental pueden evaluarse conjunta o coordinadamente, si así lo establece la legislación de cada Estado miembro. Pero no existe obligación alguna respecto a la implantación de estas evaluaciones conjuntas.

En definitiva, las Sentencias aquí comentadas se sitúan claramente en la no admisibilidad de sustitución de la evaluación ambiental estratégica por la evaluación de impacto ambiental, aunque en supuestos como el que se planteó en dicho pleito la sustitución hubiese podido fundamentarse.

2. Subordinación de los parques eólicos a la protección ambiental

Mediante la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 18 de junio de 2013 se resolvió el conflicto planteado sobre la denegación de la aprobación, por parte de la administración autonómica, del Plan Especial para la ordenación de la Fase II de la Zona 7, desarrollo del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana. Lo relevante de este pleito ha sido la conexión entre el planeamiento energético y los condicionantes ambientales que son tomados en consideración en cada una de las fases del proceso de toma de decisión.

En efecto, el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana consideró un conjunto de zonas aptas y aptas con cumplimiento de prescripciones, como delimitaciones territoriales en las que era viable el aprovechamiento eólico. Dentro de estas zonas estaba la litigiosa zona 7 (ubicada en la Comarca de Los Serranos, Valencia), que igual que las otras fueron adjudicadas en un proceso público concurrente. Tras desarrollarse la primera fase de esta zona, y aprobarse el correspondiente Plan especial de ordenación, por la empresa titular de los derechos se elaboró y presentó para su tramitación y aprobación el Plan especial de ordenación de la Fase II de la citada zona 7. Fue en este procedimiento en el que la correspondiente declaración de impacto ambiental (de fecha 29 de mayo de 2009) fue desfavorable respecto del citado Plan especial, desembocando en la Resolución de 1 de junio de 2009 por la que se denegó el Plan especial, y que fue objeto de impugnación resuelto en la Sentencia que se comenta.

La entidad titular de los derechos, y recurrente, planteó la nulidad de la resolución en virtud de varios motivos, entre ellos, centrándome en lo que aquí interesa, la viabilidad de la zona establecida previamente en el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana y el interés público, de primer orden, de los parques eólicos que debe prevalecer sobre el medio ambiente.

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal analiza la conexión entre los planeamiento y, esencialmente, el contenido y alcance de cada uno de ellos en el respectivo momento del proceso de toma de decisión, señalando la necesaria aplicación del ordenamiento, obvio es apuntarlo, y, por tanto, la imposibilidad de prescindir del procedimiento de aprobación del Plan especial, así como de la evaluación ambiental que debe realizarse en ese momento; evaluación ambiental que debe pronunciarse sobre la concreta propuesta de Plan especial, pudiendo plantearse, en ese momento, su incompatibilidad ambiental.

En cuanto al segundo argumento, el Tribunal es claro y rotundo. La parte actora se había basado en el indudable interés público de primer orden que debe prevalecer sobre la protección ambiental, así argumentaba que "aun aceptando hipotéticamente la incompatibilidad medioambiental de los Parques con el entorno afectado", el Plan especial en cuestión había sido declarado de interés público de primer orden mediante acuerdo del Consell, por lo que debía haber sido objeto de aprobación. A ello el Tribunal afirma que del análisis del Plan Eólico de la Comunidad Valencia solo puede deducirse que dicho Plan "subordina la aprobación de los Planes Especiales y Planes Energéticos a la preservación del medio ambiente", y que aunque el Plan Eólico haya sido declarado de interés público de primer orden, ello no obsta a que por razones ambientales pueda no ser autorizado un Plan espacial, pues el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana "–en consonancia con lo establecido en el artículo 45.5 de la Constitución– establece mecanismos y procedimientos tendentes a garantizar, como interés cuya protección es preferente, la preservación del medio ambiente en el caso del establecimiento de Parques Eólicos".

En definitiva, la subordinación del interés público energético, representados aquí por los parques eólicos, respecto del interés público de protección ambiental recibe un importante respaldo en esta Sentencia, en la que se interpreta y aplica, estimo que correctamente, la consideración de los condicionantes ambientales en cada momento del proceso público de toma de decisión.

VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

1. El Plan Integral de Residuos

La paralización de la política de gestión de residuos pareció terminar con la aprobación del ya citado anteriormente Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana, PIRCV (Decreto 81/2013, de 21 de junio), que sustituye al anterior plan aprobado en diciembre de 1997. No obstante, el nuevo PIRCV ha puesto en marcha

un importante conflicto sobre la gestión de los residuos, conflicto planteado judicialmente por un conjunto de colectivos (asociaciones ecologista, asociaciones de vecinos e, incluso, partidos políticos). Aunque son muchos los aspectos litigiosos, el principal conflicto se plantea con incineración de residuos.

En efecto, las instalaciones de valorización de residuos urbanos, incluida la valorización energética (artículo 17), recibe un tratamiento en el PIRCV que parte de su admisibilidad genérica, pero sin concretar ningún aspecto (número, emplazamientos, etc). Así, se dispone, por un lado, que "se hace necesario proceder a la implantación de plantas de valorización energética de ámbito suprazonal, estratégicamente ubicadas y que permitan afrontar de forma eficaz, económica y medioambientalmente eficientes este nuevo reto, en sintonía con la tendencia de los países europeos más avanzados en la gestión de residuos", pero, por otro lado, se realiza una remisión prácticamente en blanco a un futuro Plan de Valorización Energética para la Comunidad Valenciana, que deberá elaborar la conselleria competencia en materia de residuos. El número de plantas de valorización energética y su ubicación geográfica "serán formuladas por la Comisión de Coordinación de Consorcios", nuevo órgano consultivo materia de residuos de la Generalitat, creado por el propio PIRCV y sin elemento participativo. Además, el Plan sigue situando en el 44% sobre la entrada de residuos el límite a la generación de rechazos no valorizables.

Con independencia de otros aspectos en los que poco aporta este Plan (como el relativo a la recogida selectiva), parece que esta apuesta por la incineración es la acción prioritaria mediante la que se pretende cumplir con los objetivos marcados desde otras instancias, y actuar, como ya se ha expuesto en otros informes, sobre el principal problema de la cantidad de rechazos que generan las plantas de tratamiento (que alcanzan porcentajes de hasta el 70%).

Ante este nuevo panorama que plantea el PIRCV, la respuesta ha sido rápida, planteándose un primer litigio ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y solicitando la nulidad del Decreto de aprobación del Plan. No es más, por tanto, que el primer capítulo del conflicto que se avecina.

2. Otros conflictos: la explotación de recursos geológicos

Como en otras comunidades autónomas (y como en muchos otros países), el problema de la utilización de la fractura hidráulica (fracking) para la explotación de determinados recursos (denominados hidrocarburos no convencionales) también ha tenido su repercusión en la Comunidad Valenciana. No se ha llegado, aquí, a la prohibición legal, aunque sí hubo un intento a través de la presentación de una proposición de ley. No obstante, la prohibición de estas técnicas de explotación sigue siendo uno de los caballos de batalla de las organizaciones no gubernamentales de la Comunidad Valenciana.

En conexión con los recursos geológicos, un concreto proyecto, el denominado proyecto Castor, sí ha tenido una repercusión directa sobre zonas de esta Comunidad, y ha dado lugar a una notable conflictividad social, y jurídica, aún sin resolver.

VII. APÉNDICE INFORMATIVO

1. Organización administrativa

–Departamento competente en materia ambiental: Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

Consellera: Isabel Bonig Trigueros.

Secretaria Autonómica de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente: Victoriano Sánchez-Barcaiztegui Moltó

Dirección General del Medio Natural: Alfredo González Prieto

Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial: Juan Giner Corell

Dirección General de Calidad Ambiental: Vicente Tejedo Tormo

Dirección General de Transportes y Logística: Carlos J. Eleno Carretero

–Otros departamentos con competencias ambientales:

a) Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua

Conseller: José Ciscar Bolufer

Secretario Autonómico de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua: Joaquín Vañó Gironés

Director General del Agua: José Alberto Comos Guillén

b) Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo

Conseller: Máximo Buch Torralva

Secretario Autonómico de Industria y Energía: José Monzonís Salvia

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2013

Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, por la que modifican las siguientes normas:

- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal.
- Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos.
- Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana.

En materia de organización:

– Decreto 3/2013, de 14 de junio, del President de la Generalitat, por el que modifica el Decreto 19/2012, de 7 de diciembre, por el que determina las consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat.

– Decreto 72/2013, de 14 de junio, del Consell, por el que modifica el Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

– Decreto 85/2013, de 28 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

– Decreto 82/2013, de 21 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia y de la Conselleria de Presidencia y de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

– Decreto 8/2013, de 20 de diciembre, del President de la Generalitat, por el que modifica el Decreto 19/2012, de 7 de diciembre, por el que determina las consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat.

– Decreto 196/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que modifica el Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

– Decreto 197/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que modifica el Decreto 82/2013, de 21 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia y de la Conselleria de Presidencia y de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

– Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo.

– Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell.

– Decreto 108/2013, de 26 de julio, del Consell, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.

3. Principales actuaciones de planificación

Durante el 2013 se han adoptado instrumentos de planificación de indudable importancia ambiental, esencialmente los relativos al ámbito forestal y al de residuos, ambos esperados durante largo tiempo. También se han adoptado otros instrumentos en otros ámbitos no exentos de relevancia, como el riego radiológico o la gestión de emergencias:

-Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR).

-Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, por el que se aprueba definitivamente del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana (PIRCV).

-Decreto 114/2013, de 30 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo Radiológico de la Comunidad Valenciana.

-Decreto 119/2013, de 13 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Plan Territorial de Emergencia de la Comunidad Valenciana.

4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2013

- Sentencia núm. 11/2013, de 16 de enero (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 419/2013, de 25 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 433/2013, de 30 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 571/2013, de 24 de mayo (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 682/2.013, de 18 de junio (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 752/2013, de 27 de junio (Sección 1ª).

XXVII

Extremadura: el protagonismo de la jurisprudencia sobre aguas

Vicente Álvarez García
Flor Arias Aparicio

Sumario.–I. Trayectoria y valoración general.–II. Legislación.–III. Organización.–IV. Ejecución.–V. Jurisprudencia.–VI. Lista de los responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma.–

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Un año más, la política medioambiental de la Junta de Extremadura se ha caracterizado en este 2013 por lo poco significativa que ha resultado la producción normativa sobre medio ambiente. No deja de ser extraordinariamente llamativo el contraste del empeño que puso el "poder estatuyente" a la hora de reflejar sus preocupaciones por la protección medioambiental en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011), en consonancia con las inmensas riquezas medioambientales de nuestra región, y el escasísimo interés que han demostrado tanto el poder legislativo como el ejecutivo autonómicos a la hora de desarrollar esas previsiones.

En efecto, la norma estatutaria fija entre los "elementos diferenciales" propios de Extremadura "la calidad de su medio ambiente" (a los que pueden sumarse otros elementos conexos como: "el predominio del mundo rural" o "la baja densidad de su población y su dispersión"). Estos elementos son los que, junto con los principios rectores recogidos en su artículo 7, deben guiar la actuación de los poderes públicos

extremeños, que "emanan del pueblo, de la Constitución y del Estatuto", y que asumen "el ejercicio de su autogobierno regional, la defensa de su propia identidad y de sus valores, así como la mejora y promoción del bienestar de los extremeños" (art. 1, apartados 2 y 3). Entre estos principios rectores ocupa un lugar destacado el medio ambiente, y es que los poderes públicos extremeños "perseguirán un modelo de desarrollo sostenible y cuidarán de la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad de la región, con especial atención a sus ecosistemas característicos, como la dehesa", y "sus políticas contribuirán proporcionadamente a los objetivos establecidos en los acuerdos internacionales sobre lucha contra el cambio climático" (art. 7, apartado 7). Junto a la protección del medio ambiente, el Estatuto establece otros principios rectores conexos de la actividad de los poderes públicos autonómicos como el desvelo "por un uso racional del agua y por su distribución solidaria entre los ciudadanos que la precisen" o el favorecimiento de las "medidas para el ahorro y la eficiencia energética" y el apoyo a "la generación de energías renovables" (art. 7, apartados 8 y 9).

Estas previsiones estatutarias, junto a los "títulos competenciales esenciales" de la Comunidad de Extremadura ligados más o menos directamente a la protección medioambiental, no han tenido ningún desarrollo legislativo durante la presente legislatura iniciada tras las elecciones de mayo de 2011, con una mayoría simple en la Asamblea de Extremadura de la coalición Partido Popular-Extremadura Unida (PP-EU) y con un gobierno autonómico de este mismo color político. De igual modo, las disposiciones reglamentarias han sido muy reducidas en su número y en su importancia objetiva y han regulado aspectos vinculados a la actividad cinegética y a los bosques y su aprovechamiento. Sí es destacable, por su abundancia, las múltiples convocatorias de subvenciones y ayudas cofinanciadas con fondos europeos sobre una gran variedad de aspectos dirigidos a proteger el medio ambiente: ayudas para la utilización de medios de producción agropecuaria compatibles con el medio ambiente; ayudas para la regeneración y mejora de terrenos adehesados; ayudas para el mantenimiento, la conservación, el fomento y la mejora de la riqueza cinegética; ayudas para incrementar el valor económico de los bosques extremeños, etcétera.

En el plano de la organización, se amplía la estructura organizativa implantada en el año 2011 al inicio de la legislatura al reubicar, por razones de eficacia, eficiencia y coordinación de políticas públicas, en la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, la Dirección General de Industria y Energía (vinculada hasta ahora a la Consejería de Empleo, Empresas e Innovación). Cabe destacar igualmente la creación de dos nuevos órganos administrativos colegiados: la Comisión de Salud Ambiental, con tareas de asesoramiento y consulta (Decreto 82/2013, de 21 de mayo), y el Consejo Extremeño de Fondos Europeos 2014-2020 (Decreto 39/2013, de 19 de marzo), con funciones de diagnóstico y diseño de programas, objetivos temáticos y acciones clave para el desarrollo rural y el medio ambiente. Por otra parte, en relación con la agricultura ecológica, se designa a la Dirección General de Agricultura y Ganadería como autoridad de control y certificación respecto de todas las actividades

vinculadas con la producción ecológica y los productos ecológicos (Decreto 29/2013, de 12 de marzo).

En claro contrapunto con la escasa atención normativa que ha tenido el medio ambiente en 2013 se encuentra la reseñable actividad jurisdiccional en este ámbito material, temporal y territorial, tanto por su cantidad como por su importancia, fundamentalmente referida a conflictos con el agua y que comprende aspectos relativos tanto al control de la actividad sancionadora como a los efectos de la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de aprovechamientos acuíferos, a la determinación de responsabilidad patrimonial de la Administración por inundaciones provocadas por desbordamientos de ríos o por el funcionamiento defectuoso de infraestructuras hidráulicas, o a propósito del canon al agua. Otro grupo considerable de resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura han tenido por objeto la naturaleza jurídica del impuesto autonómico sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente. De manera reiterada el Alto Tribunal ha resuelto el carácter extrafiscal del impuesto medioambiental al considerar que la finalidad del mismo es la asunción por los titulares de actividades generadoras de riesgos de la responsabilidad por las mismas mediante el abono de un tributo que pretende favorecer la producción de energías renovables.

II. LEGISLACIÓN

En los últimos tres años, la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha aprobado ninguna ley sobre medio ambiente y la actividad normativa se ha centrado en el desarrollo de previsiones legales, tanto estatales como autonómicas, de forma discontinua en el tiempo y la extensión. A lo largo de 2013, el número de verdaderas normas reglamentarias dictadas por la Junta de Extremadura en pleno ha sido de cinco con un alcance y una importancia ciertamente limitada: dos de estas disposiciones se refieren a la actividad cinegética, otra a los aprovechamientos forestales, una más a la agricultura ecológica y otra a la salud ambiental. Estas dos últimas disposiciones se dirigen, en particular, a modificar, la primera, y crear, la segunda, órganos administrativos y de ellas nos ocupamos *infra* en el apartado de organización. La mayor parte de las disposiciones del Gobierno extremeño con una finalidad medioambiental no tienen, sin embargo, una función regulatoria general de vigencia en principio indefinida, sino que, enmarcadas dentro de la clásica actividad administrativa de fomento, están destinadas al establecimiento de bases reguladoras de ayudas que directa o indirectamente tienen efecto sobre la protección del medio ambiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma. A ellas nos referimos en el apartado relativo a ejecución.

La norma más significativa del período es el Reglamento por el que se regulan los terrenos cinegéticos y su gestión, aprobado por el Decreto 89/2013, de 28 de mayo (DOE núm. 104, de 31 de mayo de 2013). Esta norma, dictada con base en las competencias autonómicas exclusivas en materia de caza y explotaciones cinegéticas, constituye uno de los dos reglamentos generales de desarrollo de la Ley de Caza de

Extremadura de 2010. El otro Reglamento, aprobado mediante Decreto 91/2012, de 25 de mayo, está destinado a la gestión cinegética y al ejercicio de la caza y ha sido parcialmente modificado por la disposición final primera del Decreto 89/2013. Partiendo de la gran trascendencia tanto social (en cuanto que va "asociada a la cultura y al ocio") como económica (en tanto que "aporta alternativas y complementos al desarrollo y empleo rural") de esta actividad en nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 89/2013 clasifica y regula, en primer término, los terrenos distinguiendo entre los terrenos no cinegéticos y los cinegéticos (en este último supuesto, se subdistingue a su vez entre: terrenos cinegéticos bajo gestión pública –reservas de caza y cotos regionales de caza–, los cotos de caza –cotos sociales, cotos privados de caza y refugios para la caza– y las zonas de caza limitada), ordenando, asimismo, las zonas de seguridad que pretenden garantizar una adecuada protección para las personas y sus bienes. En segundo término, establece el régimen jurídico del registro de las diferentes categorías de terrenos, así como su señalización. Por último, regula las sociedades locales de cazadores y otras entidades colaboradoras en tanto que actores fundamentales de la gestión cinegética en Extremadura.

Existe una segunda disposición general dictada por el gobierno extremeño durante este período ligada a la caza: el Decreto 226/2013, de 3 de diciembre (DOE núm. 235, de 5 de diciembre de 2013). Esta norma, apelando precisamente a la Ley autonómica de caza (si bien es cierto que también lo hace a la legislación tanto estatal como autonómica de patrimonio natural y de espacios naturales protegidos), establece el régimen jurídico relativo a la instalación, la modificación y la reposición de los cerramientos cinegéticos (que son aquellos que se instalan en terrenos cinegéticos con la finalidad de evitar "en ambos sentidos" el paso de determinadas especies cinegéticas, bien para la gestión de estas especies o bien para la protección de determinados bienes) y de los cerramientos no cinegéticos (que se definen de manera negativa, esto es, por exclusión: los restantes cerramientos).

Los aprovechamientos forestales son objeto de atención de una tercera norma reglamentaria de la Junta de Extremadura: el Decreto 13/2013, de 26 de febrero (DOE núm. 45, de 6 de marzo de 2013; corrección de errores en DOE núm. 98, de 23 de mayo de 2013). Esta norma, dictada en virtud de la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución en materia de montes y aprovechamientos forestales, y con expresa invocación tanto de la Ley estatal de Montes de 2003 como de la Ley autonómica sobre la Dehesa de Extremadura de 1986, regula el procedimiento administrativo (distinguiendo entre un sistema autorizatorio y otro de meras comunicaciones previas) para la realización de aprovechamientos forestales (entre ellos, aprovechamientos maderables y leñosos, cortas de árboles, apostados, resolveos, repoblaciones forestales, cambios de especie, vías forestales…) en montes y otras superficies pobladas con especies forestales que no estén gestionados por la administración forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Entre las peculiaridades de esta norma reglamentaria se encuentra la del establecimiento de los fundamentos del régimen

jurídico de los cultivos energéticos forestales orientados a la producción de biomasa de origen forestal.

III. ORGANIZACIÓN

La composición de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía se amplía orgánica y funcionalmente al atribuírsele competencias en materia de ordenación y promoción industrial, minas y distribución de energía, que venía ejerciendo la Consejería de Empleo, Empresas e Innovación, y que atribuye a aquella el Decreto del Presidente 9/2013, de 7 de octubre, por razones de eficacia, eficiencia y de una mayor coordinación de las políticas públicas. Asume estas funciones la Dirección General de Industria y Energía, órgano directivo que pasa a formar parte de la Consejería junto a la Secretaría General; la Dirección General de Agricultura y Ganadería; la Dirección General de Desarrollo Rural; la Dirección General de Política Agraria Comunitaria; la Dirección General de Medio Ambiente y el Consejo de Dirección (Decreto 184/2013, de 8 de octubre, por el que se modifica el Decreto 209/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía –DOE núm. 195, de 9 de octubre de 2013–).

Extremadura ha sido, ciertamente, una receptora neta de fondos europeos durante el período 2007-2013, unos fondos que han servido para cofinanciar líneas de ayuda con clara finalidad de protección medioambiental. Y nuestra tierra, en tanto que región incluida dentro de la categoría de "menos desarrollada", seguirá siendo receptora preferente de un volumen significativo de dinero procedente de los nuevos Fondos del Marco Estratégico Común para el período plurianual 2014-2020, que, entre otros fines, tendrán como seguros destinos el desarrollo rural y el medio ambiente, que es la gran riqueza –en un equilibrio inestable– de nuestra Comunidad Autónoma. En este contexto, la Junta de Extremadura ha creado el Consejo Extremeño de Fondos Europeos 2014-2020 mediante el Decreto 39/2013, de 19 de marzo (DOE núm. 59, de 26 de marzo de 2013), como "órgano especializado interorgánico" con la doble finalidad de, por un lado, efectuar un diagnóstico de la situación actual de nuestra región, analizando sus actuales necesidades de desarrollo tras la evaluación del impacto de los fondos europeos recibidos en el período 2007-2013, y de, por otro, y sobre todo, proceder al diseño de los programas, objetivos temáticos y acciones clave que deberán centrar el futuro destino de los fondos europeos que correspondan a Extremadura, "formulando propuestas que, aportando el rigor técnico necesario, promuevan un amplio consenso de la sociedad y establezcan las bases que permitan la participación y debate tanto de los órganos de la Junta de Extremadura, gestores de dichos Fondos, como de los ciudadanos y agentes políticos, sociales y económicos de la Región".

La agricultura ecológica es objeto de atención para asegurar la transparencia en todas las fases de este modelo de producción agraria. En cumplimiento de los re-

querimientos europeos sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos (Reglamento CEE 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, desarrollado por el Reglamento CE 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, y el Reglamento CE 1235/2008 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2008), se produce la modificación de la regulación del Comité de Agricultura Ecológica de Extremadura (CAEX), creado por el gobierno extremeño en el año 2009 (Decreto 29/2013, de 12 de marzo –DOE núm. 54, de 19 de marzo de 2013; corrección de errores en DOE núm. 216, de 8 de noviembre de 2013–), y que se concreta en la designación de la Dirección General de Agricultura y Ganadería como autoridad de control y certificación en relación con las actividades de producción, elaboración, comercialización e importación de productos ecológicos, así como se establecen los mecanismos de inscripción, renovación y actualización de datos en los distintos registros de producción ecológica creados por el Decreto 42/2009, de 6 de marzo.

El Decreto 82/2013, de 21 de mayo (DOE núm. 101, de 28 de mayo de 2013), tiene por objeto, en el marco de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad y salud pública, y como desarrollo parcial de la Ley de Salud Pública de Extremadura de 2011, la creación y regulación de la Comisión de Salud Ambiental de Extremadura. La salud ambiental comprende, según la normativa autonómica en la materia, "el conjunto de habilidades y técnicas que las Administraciones Públicas, entidades, organismos y empresas ponen al servicio del ciudadano para garantizar la disminución o eliminación de los efectos perjudiciales que para la salud puedan causar las agresiones físicas, químicas o biológicas a las que la población está expuesta". Esta Comisión de Salud Ambiental se constituye así, como órgano administrativo colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de sanidad orientado, por un lado, a la coordinación e interrelación de las distintas unidades administrativas autonómicas con competencias en este ámbito sanitario y, por otro, al desempeño de tareas de consulta y asesoramiento en este campo.

IV. EJECUCIÓN

Las dos principales fuentes de financiación de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía son el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER, y el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA. El presupuesto de que dispone en este año 2013 aumenta con respecto al del año anterior debido, principalmente, a la reprogramación de estos fondos europeos, mientras que los proyectos financiados con transferencias del Estado disminuye (Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.). La sostenibilidad del entorno medioambiental constituye uno de los pilares de la política que desarrolla la Consejería en 2013, con importantes partidas destinadas a inversiones en infraestructuras para el fomento de la protección de la biodiversidad y la naturaleza; gestión cinegética y conservación de espacios forestales; y ayudas para la gestión sostenible de espacios naturales. Es destacable la inversión

en materia forestal a través del Plan de Lucha contra los Incendios Forestales de Extremadura, así como se mantienen vivos los Proyectos de Educación Ambiental (proyectos dirigidos a la sensibilización pública sobre la problemática de los residuos, el ahorro de energía, el ahorro del agua y mejora del entorno a través de campañas de divulgación, exposiciones temáticas, seminarios…) y los Proyectos de Conservación de la Naturaleza (proyectos orientados a campañas de información y sensibilización sobre el cambio climático, la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos, los espacios protegidos; estudios de especies protegidas incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura…).

Las ayudas como vía para la protección del medio ambiente

La actividad de fomento es, sin duda, el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados año tras año por la Junta de Extremadura. Entre las disposiciones gubernamentales en materia de ayudas adoptadas por el Gobierno extremeño durante este año 2013 pueden destacarse, sin ningún ánimo de exhaustividad, las referidas al establecimiento de bases reguladoras para la concesión de subvenciones y otros tipos de ayudas públicas gestionadas por la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, y cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) –dentro del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura para el período 2007-2013–, en relación con: a) La utilización de métodos de producción agropecuaria compatibles con el medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 4/2013, de 29 de enero –DOE núm. 21, de 31 de enero de 2013–); b) La regeneración y otras actuaciones de mejora en terrenos forestales adehesados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entendiendo por terrenos forestales adehesados "las formaciones vegetales de alto valor natural características del paisaje extremeño, dotadas de una estructura arbórea abierta, poblada principalmente por especies del género Quercus, y de un estrato herbáceo o de matorral serial, las cuales son consecuencia de una forma tradicional de uso agrario sostenible compatible con el aprovechamiento silvopastoral extensivo" (Decreto 22/2013, de 5 de marzo –DOE núm. 51, de 14 de marzo de 2013–); c) La ejecución del proceso de participación social para el desarrollo rural en Extremadura a través de la creación de estructuras estables de participación, la consolidación y dinamización de las existentes y la aplicación de una metodología basada en la participación, la cooperación y el compromiso de los ciudadanos (Decreto 30/2013, de 12 de marzo –DOE núm. 54, de 19 de marzo de 2013–); d) El apoyo a las empresas (microempresas y PYMES) que realicen inversiones productivas que fomenten la diversificación y dinamización económica de los municipios tabaqueros de la provincia de Cáceres (Decreto 42/2013, de 26 de marzo –DOE núm. 62, de 2 de abril de 2013; corrección de errores en DOE núm. 78, de 24 de abril de 2013–); e) La realización de proyectos de conservación de la naturaleza en la Comunidad Autónoma de Extremadura destinados a implicar a la sociedad en los principales problemas de conservación de las especies y espacios protegidos de Extremadura (Decreto 43/2013, de 26 de marzo –DOE núm. 62, de 2 de abril de 2013–); f) La asistencia a los titulares de explotaciones agrarias en Extremadura con el fin de sufragar los gastos, en concepto de honorarios, ocasionados por la utilización de los

servicios de asesoramiento, cuyos informes tengan por objeto evaluar y proponer mejoras para la rentabilidad global y el comportamiento ambiental de sus explotaciones buscando la optimización de los recursos hídricos y energéticos, la conservación de la biodiversidad o las actuaciones tendentes a la mitigación del cambio climático (Decreto 59/2013, de 23 de abril –DOE núm. 81, de 29 de abril de 2013–); g) El mantenimiento, la conservación, el fomento y la mejora de la riqueza cinegética de la Comunidad Autónoma, con sendas líneas de ayudas para las sociedades locales de cazadores, por un lado, y para los titulares de cotos privados de caza, por otro (Decreto 114/2013, de 2 de julio –DOE núm. 131, de 9 de julio de 2013; corrección de errores en DOE núm. 192, de 4 de octubre de 2013–); h) La ejecución de actuaciones destinadas a contribuir al desarrollo socioeconómico de las tierras no agrícolas y a la conservación y mejora del patrimonio rural (Decreto 139/2013, de 30 de julio –DOE núm. 155, de 12 de agosto de 2013–); i) El fomento de actuaciones que incrementen el valor económico de los bosques extremeños (Decreto 247/2013, de 30 de diciembre –DOE núm. 7, de 13 de enero de 2014–).

La actividad administrativa con incidencia medioambiental

Existe un grupo de resoluciones gubernamentales extremeñas (con la forma de Decretos de la Junta de Extremadura) meramente administrativas, y carentes, por tanto, de cualquier alcance normativo, que se enmarcan dentro de la potestad expropiatoria autonómica y que tienen como objeto la declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de obras hidráulicas de pequeña magnitud para hacer frente a los peligros ligados a inundaciones (obras de encauzamiento de arroyos) y, sobre todo, a graves problemas de saneamiento de vertidos de aguas residuales (obras de construcción de emisarios, de colectores y de estaciones depuradoras de aguas residuales) y de desabastecimiento de agua potable (obras de mejora del abastecimiento a pequeñas poblaciones y de construcción de estaciones de tratamiento de agua potable) que conllevan importantes riesgos higiénico-sanitarios y de contaminación medioambiental. La realización de estas obras hidráulicas corresponde en el ámbito autonómico de actuación a la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, que ejerce las competencias de la Comunidad de Extremadura en materia de abastecimiento de aguas, encauzamiento y defensa de márgenes, saneamiento y depuración de aguas residuales, y coordinación de las políticas autonómicas en relación con el agua.

V. JURISPRUDENCIA

Las decisiones del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Extremadura con repercusiones ambientales durante este año son realmente numerosas. Destacan de manera específica, tanto por su cantidad como por su importancia, las sentencias dictadas en materia de aguas por el Alto Tribunal autonómico. Son significativos también los pronunciamientos referidos a la naturaleza extrafiscal de los tributos dirigidos a tutelar el medio ambiente. Agrupamos a continuación los campos principales a los que se extienden estas resoluciones.

El control de la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Guadiana

Este es, sin duda, el bloque de resoluciones jurisdiccionales más numeroso en materia de aguas. Dentro de este grupo destacan, a su vez, aquellas Sentencias que resuelven las impugnaciones contra resoluciones del Presidente de la referida Confederación, cuya sede se encuentra en la ciudad de Badajoz, en las que se procede a la sanción y a la determinación de los daños provocados al dominio público hidráulico por la detracción de un volumen de agua de un pozo superior al permitido (o de un pozo directamente no autorizado o clandestino). En ellas se abordan, de manera ciertamente casuística, cuestiones tales como el valor de las denuncias efectuadas por los agentes medioambientales del servicio de vigilancia del dominio público hidráulico, a los que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1166/2013, de 31 de octubre, califica de "agentes de la autoridad", y que sólo deben ratificar las denuncias cuando éstas sean la única prueba obrante en el expediente: "(…) no podemos aceptar que la ratificación de la denuncia fuera imprescindible para considerar que el parte de denuncia es prueba de cargo, pues ello es así cuando se trata de la única prueba existente en el expediente. Pero en nuestro caso tenemos las pruebas objetivas de las fotografías y de los planos de ortofoto, que hacen innecesaria la ratificación, al igual que ocurre con las denuncias de tráfico que se basan en medios de captación y reproducción de imágenes que permiten la identificación del vehículo" (FD 9º *in fine*).

Sobre la determinación de si vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva la utilización para la imposición de una sanción de normas que no estaban ni publicadas ni en vigor (como el Plan de Ordenación de las Extracciones de 1994, que tenía un plazo temporal de vigencia que finalizaba el 31 de diciembre de 2002, y que ni se prorrogó ni se publicó nunca en el BOE, pese a que tiene naturaleza normativa), considera el TSJ que, por un lado, el recurso indirecto frente a reglamentos no resulta una vía procesal adecuada para denunciar los posibles vicios de forma de que pudiese adolecer una norma jurídica (como un Plan de Ordenación de las Extracciones), "quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las disposiciones reglamentarias"; y que, por otro lado, "por encima del Plan de Ordenación de Extracciones se encuentran normas jurídicas plenamente vigentes y que sirven de sustento al régimen de extracciones fijado para el año 2009", y es que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico "establece la facultad de adoptar medidas de limitaciones de extracción, en el caso de declaración de sobreexplotación como es notorio que concurre en el acuífero de la Mancha Occidental, mientras se aprueba el Plan de Ordenación de Extracciones", o, en otros términos, y "aun aceptando la tesis de la demanda de que el Plan del año 1994 ni fue publicado ni está prorrogado, ello no impide que la Administración apruebe el Régimen de Explotación para el año 2009 (que es el nos interesa por ser el vulnerado), mientras se tramitaba el que ahora es el nuevo Plan aprobado en el año 2010".

La cuantificación de los daños al dominio público por detracción de un exceso de agua autorizada se efectuará mediante la lectura de los caudalímetros, pero en el caso

de que no existan o no consten de manera fehaciente sus lecturas se realizará por los servicios de vigilancia del dominio público hidráulico aplicando la tabla de cultivos y el período de riegos establecidos en el correspondiente Régimen de Explotación –y que, aunque no está publicado en el BOE, sí lo está en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha–, sin que sea "causante de indefensión" el hecho de "no haber citado previamente al denunciado para que hubiera estado presente en las pruebas de cargo". Precisa, en este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1166/2013, de 31 de octubre, que "la índole de las investigaciones e inspecciones en materia de riego con pozos subterráneos (que tiene por objeto obras e instalaciones situadas en las propiedades de los sujetos a investigación) y la trascendencia de las mismas (evitar abusos en un bien escaso como es el agua, fuente de riqueza fundamental en la zona donde está situada la captación que nos ocupa) hacen imprescindible que los agentes de la autoridad puedan llevarlas a cabo sin el previo requerimiento a su titular, so pena de privarles de efectividad. A cambio de ello se observa que las denuncias (fruto de la apreciación personal del agente) son corroboradas con elementos objetivos (ortofotos, fotografías, etc.) que permiten excluir cualquier atisbo de arbitrariedad" (FD 7º *in fine*).

En la fijación de la prescripción de una infracción por detracción de aguas de un pozo no autorizado, la fecha *a quo* no viene determinada por la apertura del pozo, sino que "la detracción o derivación de aguas se produce tantas veces como se sustraiga agua del pozo, a modo de infracción continuada, debiendo entenderse como una acción autónoma e independiente de la apertura cuando ésta no es objeto de denuncia"(Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1132/2013, de 24 de octubre, FD 3º).

Otros asuntos se refieren al control de si respetan el principio de tipicidad en el ámbito sancionador las sanciones impuestas por exceder el riego efectuado el volumen de aguas autorizado para un pozo (esto es lo que sucede en, entre otras, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 15/2013, de 15 de enero; 369/2013, de 21 de marzo; o 1166/2013, de 31 de octubre); por proceder al riego de una superficie distinta a la autorizada (como ocurre, a título ejemplificativo, en el asunto juzgado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 854/2013, de 9 de julio); o por la detracción de aguas de un pozo no autorizado (esto sucede, por ejemplo, en el supuesto de hecho enjuiciado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1132/2013, de 24 de octubre).

La casuística desciende hasta la recalificación por el propio órgano jurisdiccional de las sanciones impuestas por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Guadiana al alterarse durante la tramitación del proceso contencioso-administrativo el régimen sancionatorio, de tal forma que el TSJ califica, aplicando de manera retroactiva la norma punitiva más favorable, como infracción leve la derivación o el alumbramiento de aguas sin un título jurídico habilitante cuando el órgano administrativo la había calificado como menos grave. En este sentido, y a título de ejemplo, en

relación con una resolución administrativa sancionadora (consistente en una multa de 6010,13 euros, con una indemnización de daños de 535,25 euros y con orden de clausura del pozo), dictada por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana el día 30 de septiembre de 2011, por la comisión de una infracción menos grave *ex* art. 116.3.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (consistente en "la detracción de aguas de un pozo sin autorización"), la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1132/2013, de 24 de octubre, considera que: "(…) la infracción de detracción de aguas de la letra b) del art. 116.3 TRLA sólo podía ser calificada como menos grave, pues no se incluía en el art. 315 [del Reglamento del Dominio Público Hidráulico] sino únicamente en el art. 316. Recientemente, el RDPH ha vuelto a ser modificado por Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre (…). Con esta modificación se introduce expresamente la infracción de detracción de aguas prevista en la letra b) del art. 116.3 del TRLA como infracción leve –al igual que la de vertidos contaminantes de la letra f)– fijando como criterio el importe de los daños causados, siempre que no superen los 3000 euros (…). Expuesto lo anterior, de acuerdo con el principio de norma más favorable, debe aplicarse la modificación aprobada, considerar la infracción imputada como leve en lugar de como menos grave, pues los daños causados no superan los 3000 euros, y rebajar el importe de la sanción impuesta, fijándola en 1070,50 euros" (FD 4º).

Un último tipo de resoluciones administrativas de naturaleza sancionatoria impugnadas son las derivadas de vertidos no autorizados. En este ámbito se sitúa, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 39/2013, de 22 de enero, que considera contraria al principio de reserva de ley en materia sancionatoria (art. 25.1 CE) una sanción por una infracción menos grave tipificada en la Ley de Aguas [art. 116.3.f)], en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico [art. 316.g)] y, en última instancia, en la Orden MAM/85/2008. Para llegar a esta conclusión, el TSJ recuerda la doctrina del Tribunal Supremo declarando la nulidad de la citada norma ministerial "en cuanto establece criterios para la determinación de los daños al demanio público como pautas para la tipificación de las infracciones administrativas en materia de aguas". El TSJ confirma, sin embargo, la valoración de los daños que el vertido en cuestión provoca al dominio público hidráulico, dado que la Orden de 2008, a pesar de que no sirve de cobertura para la actividad sancionadora de la Administración, sí que resulta plenamente válida cuando actúa únicamente "como parámetro y pauta de concreción del deber de indemnización de los daños ambientales que en ella se contemplan".

Los pronunciamientos sobre las denegaciones de inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de aprovechamientos acuíferos

En este grupo de Sentencias el TSJ de Extremadura confirma las resoluciones administrativas dictadas por la Confederación Hidrográfica del Guadiana denegando la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de determinados aprovechamientos por haberse solicitado la misma fuera del "plazo improrrogable de tres meses"

contado a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. Ese plazo finalizó el día 27 de octubre de 2001. En esta jurisprudencia se recuerda que: a) La Ley de Aguas de 1985 contenía un régimen transitorio en cuya virtud los titulares de aguas privadas procedentes de manantiales, pozos o galerías, según la legislación anterior a esta norma legal, podían optar entre bien la transformación del régimen de las aguas hasta entonces privadas al propio de los bienes demaniales ("con un aprovechamiento temporal de las mismas durante 50 años, solicitando en el plazo de tres años contados desde la entrada en vigor de dicha Ley la inscripción en el Registro de Aguas, supuesto en el que, transcurrido dicho plazo, tiene un derecho preferente a la concesión de aguas privadas, que pasan a ser un bien demanial") o bien su mantenimiento como un bien de naturaleza privada (esto es, "conservar la propiedad privada de las mismas solicitando la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas con opción de mantener la titularidad del aprovechamiento como venía realizándose, supuesto en el que no gozan de la protección del Organismo de Cuenca. En este caso se mantienen sus derechos en los mismos términos que regían con anterioridad a la aprobación de la Ley de Aguas"); b) Estas anotaciones en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas tenían como finalidad el otorgamiento de "títulos de legitimidad de la utilización de unos concretos aprovechamientos que se sometían" al régimen jurídico establecido por la Ley de Aguas de 1985; "y ello con el fin de que los titulares pudieran hacerlos valer cuando fuera preciso", sin necesidad de ninguna otra prueba sobre la existencia de los aprovechamientos; c) La inexistencia de tales anotaciones, que pudieron solicitase hasta un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 10/2001, no significa que no exista el derecho al aprovechamiento. Ahora bien, aunque el derecho siga existiendo, "su acreditación no puede ya canalizarse por la vía de tales títulos", sino que habrá de probarse en cada caso mediante medios suficientes que acrediten la existencia del pozo con anterioridad al año 1986. En este contexto, el TSJ de Extremadura ha declarado "en numerosas ocasiones" que "el informe del Ayuntamiento o de la Cámara Agraria Local han servido para acreditar la preexistencia del aprovechamiento con fecha anterior a 1986" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 5/2013, de 15 de enero). En el asunto concreto resuelto por esta Sentencia se rechaza, no obstante, el valor probatorio del único documento aportado por la parte recurrente para demostrar la existencia de un pozo anterior a 1986. Ese documento, que era "un informe del Alcalde", no fue aceptado porque "se basa 'en los datos facilitados por el Servicio de Guardería Rural de este Término Municipal', frase absolutamente imprecisa a los efectos pretendidos, que no se completa con los imprescindibles datos de identidad del guarda rural que los facilitó ni de la fecha de emisión de su informe". Otras resoluciones que abordan la cuestión de la denegación de la inscripción de aprovechamientos en el Catálogo de Aguas Privadas son las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 98/2013, de 31 de enero; o 362/2013, de 21 de marzo.

La determinación de la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por inundaciones provocadas por desbordamientos de ríos o por el funcionamiento defectuoso de infraestructuras hidráulicas.

En este tipo de supuestos, y después de analizar los elementos legales y jurisprudenciales caracterizadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, concluye el TSJ de Extremadura en algún caso que los daños provocados en unos terrenos por el desbordamiento de un río no generan este tipo de responsabilidad porque las lluvias que originan esta situación constituyen un supuesto de fuerza mayor (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 421/2013, de 9 de abril), mientras que en otro supuesto parecido de desbordamiento de río por lluvias falla este Alto Tribunal en sentido contrario, porque ya se habían producido daños poco tiempo antes sobre los mismos terrenos sin que se hubiese producido desde que aconteció el primer siniestro en 2004 "la necesaria limpieza para evitar que volviera a ocurrir lo que desgraciadamente ha vuelto a ocurrir a primeros del año 2010" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1298/2013, de 12 de diciembre). Estos dos pronunciamientos divergentes nos sirven para comprobar cómo la apreciación de la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra muy estrechamente ligada a los concretos supuestos de hecho enjuiciados.

Existe alguna otra interesante Sentencia en esta materia del TSJ de Extremadura en la que se declara *ex* art. 140.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la responsabilidad patrimonial concurrente y solidaria de una Comunidad de Regantes y de la Confederación Hidrográfica del Guadiana por los daños causados a una explotación agraria de secano por unas infraestructuras que conducen aguas para el riego. La responsabilidad de la Corporación de Derecho Público viene determinada por el defectuoso mantenimiento y limpieza de las referidas infraestructuras y la de la Confederación "por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia para evitar que la negligencia en el mantenimiento de las mismas llegara a producir tales consecuencias dañosas, máxime cuando las inundaciones y encharcamientos se han venido produciendo con cierta periodicidad con pleno conocimiento de ambas entidades" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 431/2013, de 9 de abril).

La impugnación de la aplicación retroactiva del canon de regulación y la tarifa del agua aprobados después de la fecha de su devengo

En esta categoría de supuestos, y tras múltiples referencias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cuestión, el TSJ de Extremadura concluye que las tarifas deben aprobarse antes de su entrada en vigor y del comienzo de cada campaña y no después de finalizado el ejercicio: "el año en que se va a aplicar la tasa debe estar ya aprobada", y ello con independencia de que se pague al año siguiente, puesto que cuando comience la temporada de riego el usuario debe conocer el montante econó-

mico que le supondrá la utilización de las aguas. Por este motivo, resulta contrario a derecho que en noviembre de 2008 se exija "el canon de regulación y la tarifa del agua del ejercicio de 2007, aprobado el 3-9-2007, de ahí que lo hayan sido después del devengo, de manera que se trata de una retroactividad que no está habilitada legalmente o que en cualquier caso se trataría de una retroactividad no permitida constitucionalmente" (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 155/2013, de 12 de febrero. Pueden verse, además, y entre otras, las Sentencias de este mismo órgano jurisdiccional núms. 305/2013, de 8 de marzo; 997/2013, de 24 de septiembre; o 1363/2013, de 20 de diciembre).

La fiscalidad ambiental y la asunción de responsabilidad de actividades generadoras de riesgo

En este grupo de Sentencias el TSJ de Extremadura reconoce el carácter extrafiscal del impuesto autonómico sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente, a través del cual no se pretenden obtener nuevos ingresos públicos, sino que se trata de que los titulares de actividades generadoras de riesgos asuman la responsabilidad mediante el abono de un tributo finalista que pretende favorecer las instalaciones de autoconsumo y de producción de energías renovables. El Tribunal aclara, en primer lugar, que, si bien el devengo de este tributo se contiene en la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan en el medio ambiente, que fue anulada por el Tribunal Constitucional (STC 179/2006, de 23 de junio), sin embargo, la nueva redacción de esta Ley dada por la Ley 8/2005, de 25 de diciembre, de reforma de tributos propios de la Comunidad de Extremadura, despeja las dudas acerca de la finalidad medioambiental del impuesto, que pasa de configurarse como un impuesto de carácter patrimonial a convertirse en un tributo que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que ocasiona en el medio ambiente la realización de determinadas actividades (eléctricas, telefónicas o telemáticas) y se establece "con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta y a frenar el deterioro del entorno natural", destinándose los ingresos a financiar medidas y programas de carácter medioambiental (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núms. 184/2013, de 14 de febrero; 185/2013, de 14 de febrero; 683/2013, de 13 de junio; 847/2013, de 11 de julio; o 926/2013, de 25 de julio). A continuación, la Sala efectúa un examen sobre la incidencia de estos tributos en la capacidad recaudatoria de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se pronuncia sobre la no coincidencia entre el objeto de gravamen de este impuesto con el de los impuestos sobre Bienes Inmuebles o sobre Actividades Económicas poniendo en evidencia las diferencias entre ambos tributos. Al efecto señala que "el gravamen extremeño no grava la mera titularidad de los elementos con los que se desarrollan las actividades o las hipotéticas rentas que estas generan sino que grava unos procesos productivos con incidencia en el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes tanto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles como al Impuesto sobre Actividades Económicas". Asimismo, se considera que la regulación de este impuesto no infringe la normativa básica del Estado en materia

de planificación y diversificación energética, puesto que "ha sido el propio legislador básico estatal quien, mediante la aprobación de la Ley 54/1997, ha hecho compatible esta competencia propia con la potestad tributaria autonómica cuando se ejerza sobre el sector energético de la electricidad, así como su encuadre en el sistema tarifario".

El derecho de acceso a la justicia gratuita de las organizaciones ambientalistas

El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura, de 22 de abril de 2013, acepta el planteamiento de la asociación ecologista impugnante que viene a sostener que es una entidad beneficiaria del derecho a justicia gratuita por expresa disposición legal, por así disponerlo el artículo 23.2 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. El Auto sienta un importante precedente al precisar el alcance de la previsión del artículo 23.1 y reconocer a las "ONGs cualificadas" que cumplan con el triple requisito de finalidad estatuaria y actividad, territorialidad y antigüedad como beneficiarias del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Este expreso reconocimiento legal implica que estas entidades puedan acogerse, y por tanto solicitar, el beneficio de la asistencia jurídica gratuita sin tener que acreditar ni la insuficiencia de recursos para litigar ni su eventual declaración de utilidad pública, requisitos que se exigen para reconocer la gratuidad de la asistencia jurídica gratuita a las personas jurídicas ex artículo 2.c), en relación con el artículo 3.6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En esta misma línea, otras normas sectoriales reconocen este derecho, con independencia de la disponibilidad de recursos para litigar o su eventual declaración de utilidad pública a los miembros de las fuerzas armadas (art. 10 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio), las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (art 2.b de la Ley 1/1996, de 10 de enero), la Cruz Roja Española, o las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en los términos previstos en el artículo 2.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio.

En el caso que analizamos, la organización Ecologistas en Acción solicitó, al amparo del artículo 23.2 de la Ley 27/2006, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita para la interposición y postulación en un procedimiento ordinario contencioso-administrativo contra una de tantas resoluciones derivadas del Proyecto de Interés Regional Marina de Valdecañas (una urbanización de carácter turístico-residencial en una ZEPA y LIC extremeña, ya declarada nula por la Sala del TSJ). Sin embargo, el Colegio de Abogados de Cáceres primero, y la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita después, denegaron la concesión del derecho de asistencia jurídica gratuita por entender que la asociación no acreditaba insuficiencia de recursos para litigar. En una interpretación restrictiva, ambos órganos sostienen que, además de los tres requisitos citados de la Ley 27/2006 (antigüedad, finalidad y territorialidad), el solicitante deberá cumplir los requisitos exigidos por la Ley 1/1996en cuanto a la insuficiencia de recursos y la declaración de utilidad pública.

La Sala argumenta que "hay que rechazar toda interpretación que conduzca a hacer inútil o innecesaria una norma, principio que constituye doctrina jurisprudencial

pacífica, de la que es buena muestra la STS (Pleno) de 5 de noviembre de 2008, rec. 4755/2005". Y sostiene que la interpretación efectuada por la Comisión: a) es objetivamente contraria a la interpretación auténtica del legislador, que en modo alguno pretendía "cargar" al solicitante de asistencia jurídica gratuita con nuevos y adicionales requisitos a cumplir para que le sea reconocido el derecho; b) es contraria al principio de interdicción de la interpretación restrictiva de derechos; c) ignora la tácita derogación de los requisitos recogidos en la Ley 1/1996 por la *"lex posterior"*; d) ignora el espíritu de la norma (Ley 27/2006) que pretende precisamente no sólo facilitar, sino incluso incentivar, el acceso a la justicia del público en defensa del medio ambiente, objetivo que difícilmente se alcanzará exigiendo nuevos requisitos al solicitante.

VI. LISTA DE LOS RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

No existen cambios en los titulares de los principales órganos que conforman la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Junta de Extremadura, desde su nombramiento al iniciarse la presente legislatura:

Consejero de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía: José Antonio Echevarría (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 20/2011, de 8 de julio –DOE extraordinario núm. 2, de 9 de julio de 2011–)

Secretario General de la Consejería: Ernesto de Miguel Gordillo (nombramiento efectuado por Decreto 169/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011–).

Director General de Política Agraria Comunitaria: Mercedes Morán Álvarez (nombramiento efectuado por Decreto 171/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011–).

Director General de Agricultura y Ganadería: Jesús Barrios Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 238/2011, de 19 de agosto –DOE núm. 161, de 22 de agosto de 2011–).

Director General de Medio Ambiente: Enrique Julián Fuentes (nombramiento efectuado por Decreto 196/2011, de 29 de julio, –DOE núm. 147, de 1 de agosto de 2011–).

Director General de Desarrollo Rural: José Luis Gil Soto (nombramiento efectuado por Decreto 170/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011–).

Director General de Industria y Energía: Juan José Cardesa Cabrera (nombramiento efectuado por Decreto 213/2011, de 5 de agosto –DOE núm. 152, de 8 de agosto de 2011–).

XXVIII

Política ambiental de galicia: el año de la sentencia del Prestige

Alba Nogueira López
Francisco Javier Sanz Larruga

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación: normativa legal y reglamentaria más significativa en relación con el medio ambiente.–*2.1. Gestión de las aguas: el desarrollo del grupo normativo de la Ley de Aguas de Galicia de 2010. Nueva planificación hidrológica.–2.2. Ordenación del litoral: la repercusión de la modificada Ley de Costas sobre Galicia y la planificación para la implantación de las instalaciones de acuicultura.–2.3. La Ley 8/2013, de 28 de junio, de Carreteras de Galicia.*–2.4. Regulación de la etiqueta ecológica.–3. Organización.–4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas, interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental.–*4.1. Presupuesto.–4.2. Planes y programas.–4.3. Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental.*–5. Jurisprudencia ambiental mas significativa.–*5.1. La, no por esperada, satisfactoria sentencia del Prestige.–5.2. Red Natura y obras de una cementera en Manzaneda sin los permisos exigibles.–5.3. Confirmación del acta de puesta en servicio de la regasificadora REGANOSA. Un polémico proyecto en un enclave poblado y con un complejo acceso marítimo.*–6. Problemas y perspectivas. Minería, energía, uso ambientalmente insostenible de los recursos naturales y la rebelión del canon de la basura.–7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma.–8. Bibliografía.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

No ha sido 2013 un año especialmente intenso en el campo normativo y la excusa de la crisis acentúa una deriva de escasa preocupación ambiental en las políticas públicas.

Las novedades normativas más significativas en la Comunidad Autónoma de Galicia son la aprobación de desarrollos reglamentarios de la nueva Ley de Aguas de Galicia y, aunque con escaso alcance desde el punto de vista de la profundización en la tutela ambiental, la ley de carreteras y el decreto de etiqueta ecológica.

Este es el año también de la esperada –y discutida– sentencia del Prestige, el petrolero hundido en las costas gallegas en 2002 tras más de una semana de polémico alejamiento de las costas provocando una gran marea negra. El 13 de noviembre de 2013 se conocía la sentencia absolutoria por los delitos ambientales tanto para el Director General de la Marina Mercante, como para el capitán y jefe de máquinas y una condena solamente por resistencia a la autoridad para el capitán.

Los frentes abiertos en materia de gestión ambiental son variados. El comienzo de la tramitación del Plan Sectorial de Industrias Extractivas cuyo documento inicial fue encargado por la Administración autonómica a la Cámara Minera, entidad de representación de las empresas mineras, es indicativa de que la crisis amenaza con preterir lo ambiental en favor de un desarrollo económico sin trabas. A esto se une el vivo debate social como consecuencia de una intensa revitalización de la actividad minera, los efectos de la reforma de la ley de Costas sobre la extensión de la concesión a algunas instalaciones muy problemáticas, la búsqueda de fórmulas para evitar los demoliciones de viviendas afectadas por sentencias declarando su ilegalidad...Muchos signos de un declive ambiental preocupante.

2. LEGISLACIÓN: NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA MÁS SIGNIFICATIVA EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

2.1. Gestión de las aguas: el desarrollo del grupo normativo de la Ley de Aguas de Galicia de 2010. Nueva planificación hidrológica

La aprobación por Decreto 59/2013, de 14 de marzo[1] –de desarrollo de la Ley 9/2010 de Aguas de Galicia– en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas viene a integrar el grupo normativo de dicha ley autonómica (ya conformado con las normas reglamentarias sobre los Estatutos del Ente "Aguas de Galicia", sobre prestación del servicio público de saneamiento y depuración de las aguas residuales, y sobre el régimen económico y financiero)[2].

El nuevo Decreto de Aguas de Galicia en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas tiene por objeto garantizar la colaboración entre el Gobierno gallego y los Municipios, a través de las compartición de los servicios. Partiendo del reparto competencial recogido en la Ley 9/2010 entre la Administración Hidráulica de Galicia (representada por la entidad pública empresarial "Aguas de Galicia") y las

1. Cfr. DOG Núm. 73 Martes, 16 de abril de 2013.
2. Para completar el grupo normativo sobre aguas en Galicia sólo quedan por aprobar los reglamentos "de planificación hidrológica" y de "prestación del servicio de abastecimiento".

Administraciones locales, se contemplan cuatro escenarios de actuación: la ejecución por parte de la Xunta de obras hidráulicas de competencia municipal; la ejecución de obras hidráulicas declaradas de interés de la Comunidad Autónoma; la asunción de la explotación de estaciones depuradoras; y, en caso de que sea necesario, la intervención de la Xunta ante una insuficiencia en la explotación de los servicios que ponga en riesgo la salud de las personas.

Con una finalidad de simplificación administrativa, el Decreto 59/2013 lleva a cabo una coordinación e integración entre los distintos procedimientos de intervención administrativa aplicables a un proyecto de desarrollo de una infraestructura hidráulica, unificando el trámite de información pública y anticipando la obtención de todos los títulos administrativos necesarios respecto al momento de su aprobación definitiva por la Administración hidráulica de Galicia.

El Decreto se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo I se indica el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como los principios generales que la rigen; el Capítulo II se dedica a las normas de colaboración técnica y financiera de la Administración hidráulica con las entidades locales, estableciendo un nuevo procedimiento que sustituye al previsto en el Decreto 84/1997, que integra las necesarias tramitaciones ambientales en el caso de que sean necesarias; en el Capítulo III se relacionan los procedimientos en relación con las infraestructuras de interés de la Comunidad Autónoma de Galicia, de manera que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.1.b) de la Ley 9/2010, su alcance se limita a la elaboración de los proyectos y a su ejecución con cargo a los presupuestos de la Administración hidráulica (artículo 28.3 de la misma ley), correspondiendo a las entidades locales la explotación de los servicios de su competencia; en el Capítulo IV se especifican, con la referencia del Plan general gallego de saneamiento, las condiciones en las que Aguas de Galicia asumirá la gestión y explotación de las estaciones depuradoras cuyo servicio se presta por las entidades locales, y el Capítulo V contempla las situaciones de intervención de la Administración hidráulica sobre infraestructuras de aducción y depuración en los supuestos en que el servicio no se presta adecuadamente por parte de las entidades locales. Finalmente, se regula en las disposiciones adicionales la titularidad de las obras, la aplicación del procedimiento abreviado previsto en el Decreto 133/2008, así como la posibilidad de extensión de la explotación de estaciones depuradoras a las pequeñas instalaciones; y el régimen transitorio respecto de las actuaciones de colaboración ya iniciadas y respecto de la asunción de las instalaciones de depuración, así como la extensión de las obligaciones de las entidades locales a la gestión del canon de saneamiento cuando proceda.

En cuanto a la prestación consorciada de los servicios municipales hidrológicos, a la constitución del "Consorcio de Aguas de Valdeorras" (aprobada por Decreto 203/2012, de 11 de octubre[3]) ha seguido, más recientemente el caso del "Consor-

3. Cfr. DOG Núm. 203 Miércoles, 24 de octubre de 2012. Este Consorcio está integrado por los ayuntamientos de o Barco de Valdeorras, o Bolo, Carballeda de Valdeorras, Larouco, Petín, A Rúa,

cio para la Gestión del Ciclo Urbano del Agua del Louro" (aprobado por el Decreto 26/2013, de 7 de febrero[4]).

Una noticia destacable en el campo de la planificación hidrológica en Galicia es la aprobación, con un considerable retraso, por el Real Decreto 285/2013, de 19 de abril, del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrológica del Miño-Sil[5]. Este Real Decreto consta de dos artículos, seis disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, por la que se deroga el plan hidrológico de cuenca de 1998, y dos disposiciones finales, y se acompaña con la normativa que incluye las determinaciones de contenido normativo del plan hidrológico. La normativa con catorce anexos, consta de 83 artículos, estructurados en diez capítulos, y de trece anexos técnicos y un anexo catorce, no técnico, sobre seguimiento y revisión del plan. El articulado comprende los contenidos siguientes: disposiciones generales, descripción general de la demarcación, objetivos medioambientales, régimen de caudales ecológicos, prioridad y compatibilidad de usos, asignación y reserva de recursos, utilización del dominio público hidráulico, protección del dominio público hidráulico y calidad de las aguas, régimen económico financiero de la utilización del dominio público hidráulico, y seguimiento y revisión del plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil.

Por último, se inició la elaboración del segundo ciclo de la planificación hidrológica de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa (2015-2021)[6].

2.2. Ordenación del litoral: la repercusión de la modificada Ley de Costas sobre Galicia y la planificación para la implantación de las instalaciones de acuicultura

Aprobada la nueva Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988, sin que podamos extendernos en este breve comentario, aparte de las consecuencias que se derivan de sus nuevos planteamientos –que relajan, a nuestro juicio, negativamente el proteccionismo de la Ley de Costas– se introduce una modificación en la aplicación de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 22/1988 con el fin de poder regularizar, en el plazo de dos años, una serie de núcleos tradicionales (muy abundantes en la costa de Galicia) que, si bien no estaban clasifica-

---

Rubiá, A Veiga y Vilamartín de Valdeorras, la Diputación Provincial de Ourense y el ente público empresarial Augas de Galicia.

4. Cfr. DOG Núm. 34 Lunes, 18 de febrero de 2013. Este Consorcio se constituye entre los ayuntamientos de Mos, O Porriño, Salceda de Caselas y Tui y la entidad pública empresarial Aguas de Galicia con la finalidad de prestar los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración existentes en el territorio de los ayuntamientos que lo integran.
5. Cfr. BOE, Núm. 95 Sábado 20 de abril de 2013.
6. Resolución del 16 de mayo de 2013 por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos iniciales del segundo ciclo de planificación hidrológica 2015-2021 de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa (DOG Núm. 98 Viernes, 24 de mayo de 2013). Como es sabido, el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa fue aprobado por el Real Decreto 1332/2012, de 14 de septiembre (BOE nº 223, de 15 de septiembre).

dos como suelo urbano (al aprobarse dicha Ley), contaban con ciertas características y servicios que permiten asimilarlos ahora al suelo urbano para reducir la extensión de la servidumbre de protección de costas. Además en el último momento de la tramitación parlamentaria de la reforma de la Ley de Costas, Moaña, término municipal de Moaña, en la provincia de Pontevedra, ha pasado a engrosar la lista de núcleos que se excluyen del dominio público marítimo-terrestre en virtud de la Disposición Adicional 7ª de la nueva Ley.

2.3. La Ley 8/2013, de 28 de junio, de Carreteras de Galicia

Esta ley 8/2013, de 28 de junio, de Carreteras de Galicia (DOG de 12 de julio, *http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8086*) viene a substituir a la homónima Ley 4/1994, de 14 de septiembre. Los cambios en materia de financiación de infraestructuras, la adaptación a cambios organizativos como es la creación de una Agencia para la gestión y las modificaciones en materia ambiental son algunos de los argumentos que se destacan en la exposición de motivos para aprobar esta nueva ley.

> *"Los cambios legislativos en otros aspectos sectoriales o básicos, acaecidos desde la entrada en vigor de la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, como es el caso de las legislaciones de contratación pública, ordenación del territorio, urbanismo y evaluación ambiental, tanto de planes y programas como de proyectos, aconsejan también una adaptación a aquéllas de la legislación en materia de carreteras.*
>
> *Además, la aparición en los últimos años de importantes problemas ambientales de carácter mundial, como es el caso del cambio climático, requieren que la planificación sectorial en materia de carreteras tenga en cuenta su incidencia sobre el medio ambiente y la calidad de vida, para permitir un desarrollo sostenible que asegure la capacidad actual y futura de los recursos naturales".*

A pesar de estas afirmaciones prometedoras en la exposición de motivos, lo cierto es que la ley es absolutamente parca en las consideraciones ambientales y apenas incluye las referencias obligadas, sin desarrollo sectorial alguno, a los instrumentos de evaluación ambiental en los artículos referidos a la planificación de carreteras y sobre la documentación necesaria para aprobar los proyectos. Resulta verdaderamente sorprendente tan escaso balance y la absoluta omisión de toda referencia al aludido efecto del cambio climático que se anunciaba inicialmente.

> **Artículo 14. Contenido y tramitación.**
>
> 1. El contenido del Plan director de carreteras de Galicia y de los planes sectoriales de carreteras se establecerá reglamentariamente e incluirá lo que la legislación autonómica de ordenación del territorio les exige a los instrumentos de su naturaleza, lo necesario para la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y un estudio de evaluación de impacto de seguridad vial.
>
> 2. El procedimiento para la tramitación del Plan director de carreteras de Galicia y de los planes sectoriales de carreteras se establecerá reglamentaria-

mente y seguirá el procedimiento general previsto para los instrumentos de su naturaleza en la legislación autonómica de ordenación del territorio, con las particularidades previstas en la presente ley. El procedimiento se realizará de manera simultánea con el de evaluación ambiental de planes y programas, establecido por la legislación básica sobre la materia.

3. Producida la aprobación definitiva del Plan director de carreteras de Galicia por parte del Consejo de la Xunta, se remitirá al Parlamento de Galicia para su examen.

Artículo 17. Documentación y contenido.

El contenido de los estudios y proyectos a que hace referencia este capítulo se establecerá reglamentariamente e incluirá los documentos exigidos para los de su naturaleza por la legislación sobre contratos del sector público, evaluación de impacto ambiental, ordenación del territorio, expropiación forzosa, seguridad vial, seguridad y salud en el trabajo y demás materias transversales o sectoriales con incidencia sobre la actuación.

2.4. Regulación de la etiqueta ecológica

El Decreto 150/2013, del 5 de septiembre, por el que se regula la aplicación del sistema voluntario de etiqueta ecológica de la UE en la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG de 25 de septiembre, http://www.xunta.es/dog/Publicados/2013/20130925/AnuncioCA02-180913-0006_es.pdf) es, paradójicamente, la primera norma que adopta disposiciones para aplicar el Reglamento relativo a un sistema comunitario de etiqueta ecológica. A pesar de que desde 1992 está en funcionamiento el sistema europeo de ecoetiqueta, Galicia no había adoptado una norma que lo regulara, especialmente en los aspectos organizativos que garantizan su funcionamiento.

La aprobación del Decreto contrasta con la falta de interés aparente por la ecoetiqueta en Galicia, dentro del matizado grado de implantación general que ha alcanzado el sistema. La consulta del registro (http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/etiqueta-ecologica-de-la-union-europea/tabla_licencias_octubre_2012_tcm7-230136.pdf) permite apreciar la disparidad de resultados en las distintas comunidades autónomas, siendo Galicia precisamente una de las que no tenía en el último informe elaborado más que una única etiqueta ecológica europea para un albergue ecoturístico (Alvarella) obtenida a través del organismo competente catalán. Probablemente este decreto no va a modificar significativamente esta situación puesto que las categorías de productos que disponen de criterios ecológicos europeos apenas están representados en el tejido industrial gallego aunque la exposición de motivos aluda a que la "creciente demanda surgida en Galicia para la obtención de la etiqueta ecológica de la UE hace necesario llevar a cabo su desarrollo normativo mediante esta disposición".

El decreto se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo I se recogen los preceptos relativos al objeto y al ámbito de aplicación. El capítulo II contiene la designación del órgano competente y detalla sus funciones. El capítulo III recoge las previsiones correspondientes al otorgamiento de la etiqueta ecológica de la

UE, así como la comprobación del mantenimiento de los requisitos y sus eventuales prohibición y revocación. En el capítulo IV se regula la adaptación de los productos etiquetados a las modificaciones de los criterios establecidos para el otorgamiento del distintivo. Son disposiciones esencialmente procedimentales que en muchos casos reproducen el reglamento comunitario o adaptan sus preceptos al procedimiento administrativo común fijando los plazos y órganos para cada uno de los trámites previstos.

3. ORGANIZACIÓN

El Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Decreto 54/2013, de 21 de marzo (DOG Núm. 65 Jueves, 4 de abril de 2013), ha experimentado un nuevo retoque. Además de incorporar en el mismo a la representación de las organizaciones sindicales, se modifica levemente la composición tanto de las vocalías de la Administración Autónomica (un total de trece) como las vocalías que representan a la sociedad civil (un total de veinticinco).

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS, INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

4.1. Presupuesto

En 2013 se aprobaron tanto los presupuestos para el propio ejercicio de 2013, ya que las elecciones autonómicas había provocado una prórroga de los anteriores hasta que en febrero se aprobaron por el nuevo Parlamento salido de las urnas, y los de 2014. El conjunto de la consejería sufre un recorte del 0'4% en el capítulo de inversiones acusando ya la pérdida de 37,5 millones de euros de fondos europeos. Las cantidades previstas para ámbitos con problemáticas relevantes como la de residuos dan idea de la fuerte contracción de las políticas ambientales. Así el Plan de Xestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020 tan sólo cuenta con 4,7 M/€ para el plan de eliminación de vertederos y puntos de vertido incontrolado, puntos limpios, apoyo a los ayuntamientos concellos para implantar sistemas de gestión intermunicipal de recogida y tratamiento de residuos urbanos, actividades de comunicación, concienciación e difusión en materia de residuos, refuerzo de la dotación de colectores de basura y colaboración con las PYMES a través de ayudas. La inversión para evaluación y control ambiental es de sólo 2,8 millones. En el ámbito da Conservación da Natureza, los presupuestos son de 20 millóns de euros (conservación y protección de la biodiversidad y del patrimonio, planificación de la biodiversidad y servicios ambientales, divulgación de la naturaleza, formación y educación, ayudas a ayuntamientos en espacios protegidos en la Red Natura 2000, conservación de la caza menor y para entidades colaboradoras de Pesca Fluvial).

4.2. Planes y programas

En el ámbito de la planificación, la instalación de plantas de acuicultura ha planteado desde hace tiempo en Galicia muchas polémicas y, en particular, en aquellos lugares incluidos en la Red Natura 2000. En febrero de 2013 la Xunta de Galicia ha sometido a la tramitación ambiental (de evaluación de planes y programas) el "Plan Director de Acuicultura Litoral"[7] que viene a aplicar la "Estrategia Gallega de Acuicultura" (2012). El futuro plan –que ha sido declarado por la Xunta de "incidencia supramunicipal" el 28 de febrero de 2013– se reduce al ámbito terrestre y coincide con el ámbito del "Plan de Ordenación del Litoral" (aprobado por Decreto 20/2011)[8]. Este plan debería resolver los muchos conflictos que se han originado en el pasado a la hora de autorizar el emplazamiento de este tipo de instalaciones en la costa y para establecer los lugares más idóneos sin afectar negativamente a los lugares más sensibles desde el punto de vista ecológico.

Desde el punto de vista de la protección de la costa es positivo encontrar en el "Plan de Inspección urbanística para el año 2013"[9] –aprobado y publicado por la Resolución de 11 de febrero de 2013–, entre sus objetivos principales y actuaciones prioritarias diversas referencias a la protección de la costa. También se aprobó el Plan de Inspección Ambiental 2013-2018, un documento carente de las concreciones precisas para un documento de esta naturaleza[10].

En relación con los espacios naturales de Galicia cabe señalar dos Decretos de aprobación de planes de conservación: el Decreto 190/2012, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Conservación del Espacio Natural de Interés Local Xunqueira de Alba (en la provincia de Pontevedra, DOG Núm. 182, lunes, 24 de septiembre de 2012) y el Decreto 40/2013, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Plan de conservación del espacio natural de interés local Loio-Ruxidoira (en la provincia de Lugo, DOG Núm. 45 Martes, 5 de marzo de 2013). Y, en lo relativo a la protección de la fauna silvestre, el Decreto 70/2013, de 25 de abril, aprueba el Plan de recuperación del galápago europeo (*Emys orbicularis L.*) en Galicia (DOG Núm. 90 Lunes, 13 de mayo de 2013). Cabe mencionar también la designación por la UNESCO de una nueva reserva de biosfera en Galicia. Se trata de la denominada "As Mariñas Coruñesas y Terras do Mandeo", una

---

7. Su información puede encontrarse en la página web: *http://www.intecmar.org/esga/PDAL/Default.aspx*
8. Sobre este plan puede consultarse la página web: *http://www.xunta.es/litoral/*
9. Cfr. DOG Núm. 37. Jueves de 21 de febrero de 2013. Así por ejemplo, el art. 3 del Plan recoge entre sus objetivos principales: "Evitar que se lleven a cabo sin la preceptiva licencia urbanística municipal o sin la autorización autonómica exigida en la LOUG o en la Ley de Costas obras de construcción de nuevas edificaciones, o de reconstrucción, rehabilitación o ampliación de las existentes" (apartado 2º). Y, entre las actuaciones prioritarias, el art. 4º del mismo Plan recoge:
   "Actuaciones para restaurar la legalidad vulnerada por infracciones de la Ley de costas:
   – La investigación de infracciones de la Ley de costas.
   – La tramitación de expedientes sancionadores.
   – La ejecución de las órdenes de demolición" (apartado c).
   De otra parte, el Capítulo IV del Plan se dedica a las "Actuaciones para restaurar la legalidad vulnerada por infracciones de la Ley de Costas" (cfr. arts. 12 a 14).
10. http://www.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=60504&name=DLFE-23266.pdf

extensa zona de 116.000 hectáreas, con una gran diversidad biológica, distinguida por sus ecosistemas costeros y de montaña, que alberga una población de cerca de 190.000 habitantes, y que engloba las cuencas de los ríos Mero y Mandeo[11].

También fue significativa la visita efectuada a Galicia por europarlamentarios y miembros de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo para conocer de primera mano las actuaciones que se están llevando a cabo por parte de las Administraciones Pública españolas en la gestión de la calidad de las aguas de las rías gallegas y, en particular, de las rías de Vigo, Ferrol y O Burgo que fueron dieron lugar a la apertura de expediente sancionador por la Comisión Europea por retrasos en el cumplimiento de la Directiva 91/271/CE sobre aguas residuales. Las autoridades ambientales de Galicia incidieron en la necesidad del mantenimiento de los Fondos comunitarios para continuar el saneamiento y depuración en el periodo 2014-2020 y pusieron de manifiesto la aprobación el 14 de septiembre de 2012 del nuevo "Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa". El Informe final de la comisión de peticiones sobre el estado de contaminación de las rías gallegas fue finalmente votado a finales de diciembre de 2013 en medio de una gran polémica y la retirada de su nombre de dos de los tres ponentes debido a la supresión en la versión final de las alusiones a las responsabilidades de las autoridades internas en el muy deficiente estado de saneamiento y la omisión de datos relevantes[12].

Al hilo de una fuerte revitalización de los proyectos extractivos la Xunta ha puesto en marcha el proceso de aprobación la planificación en esta materia, un mandato aplazado de la Ley de ordenación de la minería autonómica de 2008. Con la presentación al trámite de evaluación ambiental estratégica del "documento de inicio" del "Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia", por la Consellería de Economía e Industria[13] se dan los primeros paso. En él se contiene una extensa exposición de los objetivos y criterios del Plan, así como el alcance, contenido y alternativas propuestas, incidiendo, como es propio de este documento, en la evaluación del desarrollo previsible del Plan y de sus potenciales efectos ambientales[14]. No parece muy adecuado el encargo de elaboración del Plan a la "Cámara Oficial Minera de Galicia" que representa a los profesionales y empresas de este sector extractivo[15]. La dejación de la Ad-

11. El área comprende los municipios de Abegondo, Aranga, Arteixo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Cesuras, Coirós, Culleredo, Curtis, Irixoa, Miño, Oleiros, Oza dos Ríos, Paderne, Sada y Sobrado dos Monxes.
12. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/16/galicia/1387222285_598947.html
13. Según el art. 11 de la Ley 3/2008, de 23 de mayo de Minería de Galicia, para la aprobación de dicho Plan Sectorial de actividades extractivas de Galicia se remite al art. 25 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre de Ordenación del Territorio de Galicia que, a su vez, establece como competente para su aprobación al Consejo de la Xunta de Galicia, previo informe de la Consellería competente en la materia, si bien deja abierta la posibilidad de formularlo por otros organismos o entidades.
14. El citado documento de inicio puede consultarse en la siguiente página web: *http://www.cmati.xunta.es/en-curso?p_p_id=aaeRunning_WAR_aae&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_aaeRunning_WAR_aae__spage=%2Fportlet_action%2Faae%2FdetalleProxecto%3Fid%3D1525&_aaeRunning_WAR_aae_id=1525*
15. Cfr. su portal web: *http://camaraminera.org/*

ministración autonómica de su papel de diseño de la planificación estratégica en este ámbito con todos los agentes sociales implicados y su entrega a las empresas extractivas no augura un buen inicio para un sector que ha sido muy polémico en estos últimos meses. Asimismo, la circunstancia de que el citado "proyecto sectorial" pueda ser declarado como "proyecto industrial estratégico" en virtud de la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la Política Industrial de Galicia, plantea algunas reticencias por los vigorosos efectos que tiene dicha declaración en supuestos semejantes[16].

4.3. Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental

En el campo de la gestión de los residuos sólidos urbanos –cuyo "Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020" fue aprobado por el Consejo de la Xunta de Galicia el 13 de enero de 2011– hay que destacar que fue presentada ante el Parlamento de Galicia una iniciativa legislativa popular presentada por la Comisión Promotora y la "Plataforma Galega contra a Incineración" que rechaza el método implantado por la Xunta de Galicia de la valorización energética y que propugna un sistema basado en la reutilización, reducción y reciclaje de los residuos. La iniciativa fue rechazada el pasado 13 de mayo de 2013 por los votos del Partido Popular y contó con el apoyo del resto de los partidos en el Parlamento de Galicia.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS SIGNIFICATIVA

5.1. La, no por esperada, satisfactoria sentencia del Prestige

Sin duda la Sentencia de 13 de noviembre de 2013 de la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 1ª, Ponente: Juan Luis Pía Iglesias, ROJ: SAP C 2641/2013) *http://tinyurl.com/qheyzfh*) en el juicio penal por el hundimiento del Prestige es la sentencia del

16. Cfr. los arts. 40 y ss de la citada Ley sobre "los proyectos industriales estratégicos" cuya declaración tiene unos importantes efectos:
    "a) La aprobación del proyecto de implantación o ampliación de la instalación industrial.
    b) La no sujeción a licencia urbanística municipal.
    c) La declaración de utilidad pública e interés social del proyecto industrial estratégico, así como la necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados de los que el solicitante de la declaración ostentase la condición de beneficiario de la expropiación.
    d) La declaración de incidencia supramunicipal a los efectos previstos en la presente Ley.
    e) La declaración de urgencia o excepcional interés público a los efectos previstos en la presente Ley.
    f) La declaración de prevalencia sobre otras utilidades públicas.
    g) La adjudicación directa de suelo empresarial promovido por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo o empresas públicas participadas por el mismo que tengan entre sus objetos la creación de suelo empresarial, en las condiciones establecidas por la normativa sectorial.
    h) La concesión de forma directa de subvenciones de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de subvenciones.
    i) La imposición o ampliación de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos o gases, en los casos en que fuera necesario, de conformidad con la normativa que las regule" (art. 42, 1).

año en Galicia. Exactamente once años después de que el Prestige lanzara su *Mayday* frente a las costas gallegas en 2002 se ponía punto y seguido a un larguísimo proceso judicial plagado de incidencias y con complejas ramificaciones. Ya se han anunciado recursos de casación por parte de la Avogacía del Estado, la Fiscalía, la Xunta de Galicia, los Departamentos franceses personados y el movimiento ciudadano Nunca Máis, entre otros, lo que es indicativo de la insatisfacción general con la sentencia. En resumen, la sentencia traslada un mensaje de impunidad o, cuando menos, de ausencia de mecanismos efectivos de exigencia de responsabilidad ambiental al absolver a todos los acusados de los delitos ambientales imputados y tan sólo condenar por un delito de resistencia a la autoridad al capitán.

La sentencia exculpa de delito ecológico a las tres personas imputadas y presentes en el juicio, Apostolos Mangouras, capitán del buque, López Sors, Director General de la Marina Mercante en aquel momento y al jefe de máquinas.

Curiosamente después de un relato de hechos en los que se habla de una gestión "difusa y confusa" del salvamento[17], en la que se apunta a la responsabilidad de cargos de la Administración jerárquicamente superiores a López Sors, en la que se obvia la propia declaración en juicio de López Sors indicando que había tomado la decisión de alejar el buque después de un simple asesoramiento telefónico apenas dos horas después de comenzar a gestionar el salvamento, omitiendo por tanto los protocolos fijados por el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental (Orden comunicada de 23 de febrero de 2001), el tribunal se escuda en la contradición entre las pruebas periciales y la aceptación de que se produjo algún asesoramiento para cerrar en falso el juicio más importante por delito ecológico de los últimos años.

> "Se aplicó el plan de emergencia, aunque el número de miembros fue superior al previsto y no se constituyó formalmente el comité técnico asesor, lo cual puede criticarse como falta de rigor en la gestión administrativa y formal de la crisis, sin que se haya demostrado que eso tuviese incidencia alguna en el agravamiento de lo sucedido ni en las decisiones tomadas para solucionar la situación de grave riesgo que se produjo.
>
> Eso sí, todo indica que en ese marco difuso de gestión administrativa por lo menos heterodoxa, el núcleo duro de las decisiones se trasladó a muy pocas personas que fueron las que más directamente intervinieron en la gestión, lo cual desdice de la exi-

17. SAP 13.11.2013: "Se aplicó el plan de emergencia, aunque el número de miembros fue superior al previsto y no se constituyó formalmente el comité técnico asesor, lo cual puede criticarse como falta de rigor en la gestión administrativa y formal de la crisis, sin que se haya demostrado que eso tuviese incidencia alguna en el agravamiento de lo sucedido ni en las decisiones tomadas para solucionar la situación de grave riesgo que se produjo.
Eso sí, todo indica que en ese marco difuso de gestión administrativa por lo menos heterodoxa, el núcleo duro de las decisiones se trasladó a muy pocas personas que fueron las que más directamente intervinieron en la gestión, lo cual desdice de la exigible adecuación de las reacciones oficiales en casos de emergencia, pero tampoco eso influyó negativamente en las decisiones adoptadas y llevadas a cabo, salvo que se pretenda sostener que un organismo gestor y asesor, constituido de acuerdo con todos los requisitos ad hoc hubiera adoptado otras decisiones con mejor criterio, cual aún hoy no puede sostenerse después de multitud de análisis, opiniones y debates que ni tan siquiera han permitido que podamos saber cuál es la decisión correcta que haya de tomarse si, por desgracia, volviera a producirse un evento semejante al de los hechos que ahora se enjuician."

> gible adecuación de las reacciones oficiales en casos de emergencia, pero tampoco eso influyó negativamente en las decisiones adoptadas y llevadas a cabo, salvo que se pretenda sostener que un organismo gestor y asesor, constituido de acuerdo con todos los requisitos ad hoc hubiera adoptado otras decisiones con mejor criterio, cual aún hoy no puede sostenerse después de multitud de análisis, opiniones y debates que ni tan siquiera han permitido que podamos saber cuál es la decisión correcta que haya de tomarse si, por desgracia, volviera a producirse un evento semejante al de los hechos que ahora se enjuician."

La existencia o no de imprudencia grave era la piedra angular de este juicio. La Audiencia provincial a la vista de la instrucción practicada no la aprecia ni en la conducta del responsable político, ni en los responsables del buque. En el primer caso los claros incumplimientos del deber de asesoramiento en la adopción de decisiones, de constitución de los organismos de mando frente a la contingencia o de corrección de las decisiones iniciales a la vista de la evolución de los acontecimientos no son elementos que la sentencia aprecie. En relación con el capitán y el jefe de máquinas se considera que su participación inicial en los acontecimientos tan sólo merecen una condena por desobediencia del capitán por la tardanza en dar remolque a los equipos de salvamento.

Las consecuencias inmediatas de la absolución por delito ecológico son graves. Por un lado se manda un mensaje de impunidad total para las empresas armadoras en relación con el estado de los buques que fletan. El tribunal considera que ni el armador ni el capitán podían apreciar con su conocimiento técnico-profesional las deficiencias del buque. La sentencia insiste en la eventual responsabilidad exclusiva de ABS –la empresa encargada de la inspección del buque– en relación con el calamitoso estado del Prestige. La no imputabilidad de personas jurídicas de acuerdo con el Código Penal vigente en 2002 hace que en el banco dos acusados non se haya sentado la única responsable a la que la sentencia parece apuntar con claridad que sería ABS, encargada de vigilar el mantenimiento. Tampoco ninguno de sus representantes legales al haberse aceptado en la fase de instrucción los recursos de la Abogacía del Estado frente al intento de imputación emprendido por Nunca Máis. Hay que recordar que paralelamente a la instrucción del juicio el Estado español estaba jugando la baza de perseguir a ABS ante los tribunales estadounidenses, la cual terminó con un ruinoso y carísimo fracaso (36 millones de euros de gastos).

Esta absolución abre también las puertas a la devolución de los 22 millones de euros que la aseguradora de la armadora tenía consignados, y daba por perdidos, para pagar posibles responsabilidades. De este modo todas las indemnizaciones y la reparación del daño ambiental realizados en su día que superen la cuantía limitada de los Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos (FIDAC) van a correr a cargo de las arcas públicas.

> "6) La responsabilidad civil exigible no puede referirse a las graves consecuencias económicas del vertido de fuel del **Prestige**, ex arts. 109 , 110 , 116 y concordantes del C. Penal , como se deduce del tenor literal de esos preceptos cuando se refieren a daños y perjuicios causados por el hecho o a la necesidad de que los daños y perjuicios

se deriven del delito, de modo que si sólo se considera acreditado el delito de desobediencia, del mismo no se deriva o con el mismo no se han causado los daños y perjuicios derivados del vertido del **Prestige**, con independencia de la en buena parte cumplida acreditación de ingentes daños y perjuicios, en los términos en que se han declarado acreditados, lo que exige concretar los criterios ad hoc en los siguientes términos:

El M. Fiscal, ateniéndose al criterio de sus propios peritos solicita que se indemnice al Estado español en **1.974, 54 millones de euros de los que 1.000,63 corresponden a Galicia,** a Entidades y particulares españoles en **172.865.003,62 euros y al** Estado francés y entidades francesas en **86.361.254,55 euros**

La Abogacía del Estado (Acusación) solicita que se indemnice al Estado en 2.152.000.000 de euros más intereses, es decir lo reclamado por el M. Fiscal, los gastos acreditados por los peritos del Consorcio con correcciones del FIDAC sobre todo en relación a Hacienda, es decir, 811.812.000 de euros y 2.213.000 de daño ambiental.

Las demás partes perjudicadas han solicitado diversas sumas con un apoyo documental y/o pericial variado que ha sido discutido en juicio sobre todo por el FIDAC".

Por otro lado las partes personadas que hubieran decidido esperar para el cobro de las indemnizaciones, al no aceptar la renuncia a exigir responsabilidades a las que obligaba la norma aprobada en su día por el gobierno de Aznar, ven truncadas sus posibilidades de resarcimiento[18].

5.2. Red Natura y obras de una cementera en Manzaneda sin los permisos exigibles

Un asunto de interés es la Sentencia 3905/2013 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 25 de abril de 2013 por la que se confirma una sentencia de primera instancia en la que se instaba la nulidad de licencias de actividad y obra para una cementera en Red Natura y que implicaba el derribo de las instalaciones.

El ayuntamiento de Manzaneda había intentado frenar las acciones judiciales no respondiendo a la solicitud de revisión de oficio realizada. El ayuntamiento cuestiona la sentencia de instancia por no haber ordenado la retroacción del expediente al momento de la producción de los vicios y haber decidido el derribo de la instalación por ser nulas de pleno derecho las licencias concedidas.

El TSJG recuerda que "la Sentencia núm. 365/08, de 8 de Mayo, de esta misma Sección de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Galicia, señalaba inmediatamente después conforme a dicho precedente e inmediato precedente jurisprudencial –siempre de aplicación caso por caso y, por ende, de carácter restrictivo–, que si bien "el Juzgador de primera instancia al anular la resolución recurrida y ordenar la continuidad del procedimiento aplica una reiterada doctrina jurisprudencial que, ante la negativa de la Administración a iniciar el expediente de revisión, entiende

18. Sobre esta cuestión vid. García Rubio, M.P., "El caso "Prestige": legalidad, oportunidad y eficacia de la solución transacional" en ALVAREZ GONZÁLEZ, S., GARCÍA RUBIO, M.P., *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige* / 2007, IUSTEL, págs. 199-224

que no es posible instar de los Tribunales Jurisdiccionales un pronunciamiento directo sobre la nulidad del acto cuya revisión se pretende en vía administrativa y que lo procedente es que la Jurisdicción se pronuncie sobre la admisión de la solicitud (1a fase) y ordene en su caso a la Administración que inicie el trámite de la 2a fase, con dictamen del Organo consultivo y pronunciamiento expreso sobre la nulidad pretendida..., cierto es que pueden existir casos especiales en los que se evidencia *prima facie* una causa de nulidad radical y absoluta que pueden aconsejar, en aras del principio de economía procesal, que el Tribunal se pronuncie directamente sobre la validez o nulidad del acto impugnado...", tal como desde luego acaece en el presente caso que ahora nos ocupa".

La nulidad de las licencias es palmaria para el TSJG a la vista de que "constan omitidos trámites esenciales e inclusive determinantes de la propia validez constitutiva de aquel preclusivo acto –aquella licencia de actividad–, entonces exigible conforme al Decreto núm. 2414/61, de 30 de Noviembre, aprobatorio del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, entonces todavía vigente (....) 5.– Así, aquellos movimientos de tierras y aterraplenados resultaron ser obras nunca autorizadas ni desde luego tampoco acomodadas a ulterior legalización –sin perjuicio de haber sido inclusive consideradas ya ilegalizables de forma firme y definitiva por aquella Autoridad autonómica antes reseñada–, coligiéndose inclusive del acervo grafico de autos que aquella planta de hormigón luego allí erigida descansa y se alzó siquiera parcialmente sobre las mismas, sin perjuicio de que la licencia de obra otorgada luego por aquella Autoridad municipal tampoco se atuviese al sucesivo y concatenado trámite procedimental legalmente establecido y sin que aquella otra previa y preceptiva licencia de actividad resultase tampoco de posible otorgamiento por igual Iltmo. Sr. Alcalde de aquella Excma. Corporación municipal de Manzaneda (Ourense), al carecer inclusive del previo, preceptivo y favorable trámite técnico al efecto preciso".

5.3. Confirmación del acta de puesta en servicio de la regasificadora REGANOSA. Un polémico proyecto en un enclave poblado y con un complejo acceso marítimo

La Sentencia 6931/2013, de 26 de junio de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid es el último eslabón judicial de un polémico proyecto de regasificadora ubicado en el interior de la ría de Ferrol con gran proximidad a núcleos de población y contra el cual se han interpuesto otros recursos de los que ya se ha dado noticia en anteriores entregas en relación con la evaluación de impacto ambiental y otras cuestiones[19].

El presente recurso se interpone por la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de la zona urbana de Ferrol y la Plataforma de vecinos de la Parroquia de Mehá

19. En relación con las autorizaciones de la planta, se han dictado Sentencias, tanto por la Sección Octava, (que ha devenido firme) como por la misma Sección de los recursos35/2004, de fecha 12 de noviembre de 2012 y 966/2004 de fecha 30 de abril de 2013 , no siendo firmes éstas.

contra el Acta de Puesta en Servicio de la Planta de Recepción, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado de Mugardos, otorgada por el Área de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en A Coruña y la Resolución de 14 de octubre de 2008 de la Secretaria General de Energía que desestimó dicho recurso.

En relación con las alegaciones de los recurrentes la sentencia recuerda que una parte de las alegaciones son reiteraciones de cuestiones ya falladas: "se insiste por la actora en su escrito de conclusiones en que el acta de puesta en servicio debe presentar un certificado final de obra suscrito por un facultativo competente en el que conste que la instalación ha cumplido la normativa y especificaciones de acuerdo con el proyecto de ejecución aprobado, y las prescripciones correspondientes sobre reglamentación técnica y de seguridad, y en este punto se remite a la Resolución de 13 de febrero de 2004, que entiende que no ha cumplido los requisitos. Esta resolución ha sido impugnada en su momento como se ha explicado. De hecho, la actora reitera los argumentos esgrimidos contra las resoluciones de autorización administrativa previa y de construcción. Al no haberse estimado los recursos en estos casos, los argumentos que esgrime en el motivo de impugnación concreto no pueden acogerse, puesto que se han examinado en dichos recursos, y en las Sentencias dictadas, recurridas en casación y por tanto no firmes. Ello independientemente de las cuestiones sobre Plan de Ordenación Municipal analizadas asimismo en recursos interpuestos ante el TSJ de Galicia y resueltos en su momento".

Con respecto al acta de puesta en funcionamiento propiamente dicha la Sentencia indica: "Todos estos aspectos no dan lugar a que el Acta se pueda considerar nula como se pretende por la actora. Por lo demás, los informes se han elaborado con el necesario rigor y el contenido técnico que exigen, y se acompañan a la resolución para comprobar que se han cumplido las condiciones del proyecto. La actora cuestiona su contenido partiendo de una presunta ilegalidad de la totalidad del proyecto, tema que se ha analizado en las Sentencias anteriores. Por lo demás, examinando los informes contienen cuestiones técnicas concretas, que revisten un elemento de discrecionalidad en cuanto al fondo, pero no contienen irregularidades jurídicas susceptibles de dar lugar a la nulidad del Acta.

En definitiva, los motivos concretos de impugnación de las resoluciones dictadas en relación con la Puesta en servicio de la Planta de GNL en Mugardos han de ser desestimados, y confirmadas las resoluciones dictadas en su momento" por lo que se desestima la demanda planteada.

6. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS. MINERÍA, ENERGÍA, USO AMBIENTALMENTE INSOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA REBELIÓN DEL CANON DE LA BASURA

Uno de los grandes debates ambientales existentes en este momento en Galicia es el de qué minería es admisible y cómo abordar la avalancha de solicitudes de derechos mineros impulsados por la subida de precios de determinados minerales. La megaminería

está de vuelta y en los últimos tiempos multitud de solicitudes mantienen en vilo a los grupos ecologistas al tener en común unos proyectos muy dependientes de la coyuntura internacional de precios y ser formulados con muy escasas garantías ambientales (opción por minería a cielo abierto, con balsas de residuos peligrosos, con una elevadísima producción de residuos mineros). Estos proyectos promovidos por capital extranjero que traen a la memoria situaciones coloniales han provocado un movimiento ciudadano contrario precisamente por los estándares ambientales tan débiles con los que se pretende operar y los escasos beneficios económicos previsibles debido a que el empleo generado es muy bajo, no se cierran los ciclos productivos y el tratamiento de los minerales y valor añadido se obtiene en los países de origen de estas empresas. El caso de la mina de Corcoesto de oro es paradigmático en esta línea con uso de cianuro para la extracción del mineral. La Xunta de Galicia había aprobado una evaluación de impacto ambiental positiva y se ve obligada en 2014 a poner freno a la aprobación del proyecto empujada por la oposición que genera. Se canaliza este freno, temporal, exigiéndole a la empresa garantías económicas frente a los posibles problemas ambientales y en relación con la viabilidad de la explotación[20]. No consta, sin embargo, que se haya declarado la caducidad de la solicitud y archivado el proyecto por lo que la amenaza de reactivación sigue encima de la mesa y la vigencia de la evaluación de impacto ambiental también. Se mantienen abiertos otros muchos proyectos mineros –que en muchos casos reactivan viejas minas– para explotar tierras raras, coltán[21] y otros minerales con un amplio apoyo público (ayudas públicas para los trabajos de investigación, tramitación con procedimientos "express"...) y semejante cuestionamiento ecologista y vecinal[22].

Un asunto que también sigue dando páginas jurídicas es la discutible previsión incluída en la Ley 8/2012, de 29 de junio de vivienda de Galicia en la que se impedía el derribo de viviendas y también locales comerciales e industriales afectados por sentencias firmes de demolición en tanto en cuanto no se hubiera procedido a indemnizar a los propietarios de buena fe por responsabilidad patrimonial administrativa. Esta norma, secuela ampliada de la declarada ya inconstitucional de Cantabria, había sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Superior de Justicia que el Tribunal Constitucional, mediante una providencia de 5 de noviembre de 2013 (BOE de 18 de noviembre), ha admitido a trámite esta cuestión de inconstitucionalidad n.º 6037-2013, en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por posible vulneración del artículo 149.1.6 de la CE.

El suministro de combustible a buques desde otros barcos –conocido como bunkering– ha producido también problemas puesto que la decisión de la Autoridad portuaria de Ferrol-San Cibrao de otorgar a dos compañías permisos para esta actividad se realizaron sin informe ambiental[23]. Curiosamente al mismo tiempo que España cues-

20. *http://www.farodevigo.es/galicia/2013/10/15/xunta-rechaza-proyecto-explotacion-aurifera/896191.html*
21. *http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/10/16/galicia/1381949197_304077.html*
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/10/16/galicia/1381948490_269091.html
22. *http://praza.com/movementos-sociais/3593/as-ameazas-mineiras-de-galicia/*
23. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/23/galicia/1377282951_340208.html

tionaba esta práctica en Gibraltar se ponía en marcha en Ferrol, cambiando de uso, además, al buque anti-contaminación construido tras el siniestro del Prestige. La polémica social también en este caso dieron paso a un anuncio de retirada del proyecto.

La aprobación de la reforma de la Ley de Costas devuelve al primer plano de la política ambiental la compleja situación de las fábricas de Elnosa (cloro, amoníaco...) y ENCE (celulosa) en la ría de Pontevedra por razón de la ubicación en dominio público marítimo-terrestre de esta última. En el caso de Elnosa la Xunta acaba de renovarle la autorización ambiental integrada hasta 2017, incumpliendo anteriores promesas de proceder a su desmantelamiento desde 2014. En el caso de ENCE la pretensión de que el fin de la concesión en 2018 abocara a su traslado se aleja con la modificación de la Ley de Costas.

Finalmente, debemos mencionar nuevamente el no resuelto problema de la gestión de la basura. El colapsado sistema autonómico –que convive con algunas experiencias municipales (Coruña) y comarcales (Lousame)– lleva años con problemas por la incapacidad para gestionar todos los residuos y una criticada apuesta por la incineración y la valorización energética. Al abortado proyecto de duplicar con una segunda planta en el sur de Galicia como consecuencia de las protestas ciudadanas se une ahora una rebelión municipalista frente al anuncio de una acusada suba del canon abonado (sobre el 34%). El consejo de administración de SOGAMA (participada al 51% por la Xunta de Galicia y al 49% por Gasa Natural) anunció un plan de viabilidad para compensar las pérdidas previstas por las reformas en el sector eléctrico. Se prevé un recorte que puede alcanzar los 13 millones en la venta de energía que representa el 50 % de la facturación anual de SOGAMA (108 millones), por lo que la Xunta buscará aumentar su otra fuente de ingresos: el canon que cobra a los municipios (61,5 euros por tonelada). En el 2012, esa tasa reportó a la sociedad 49,83 millones. Un amplio frente de alcaldes han anunciado su insumisión a la medida y la Xunta amenaza con romper los contratos que los unen al sistema si no se abonan las cantidades a abonar. En todo caso este conflicto ha vuelto a poner sobre la mesa la discusión sobre el modelo de gestión de residuos y sus efectos ambientales. Algún ayuntamiento (Rianxo) ha anunciado su salida de este sistema de tratamiento y la opción por otro de carácter comarcal con una política de separación y compostaje más sostenible. Si en el pasado muchos ayuntamientos se unieron a SOGAMA por su menor coste económico dejando al margen consideraciones ambientales, la fuerte subida anima a buscar otras soluciones más sostenibles ambientalmente.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejero de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas: Agustín Hernández Fernández de Rojas

Secretario General de Calidad y Evaluación Ambiental: Justo de Benito Basanta

Directora General de Conservación de la Naturaleza: Verónica Tellado Barcia

8. BIBLIOGRAFÍA

Blasco Hedo, E., "Inidoneidad de la vía penal en el caso del "PRESTIGE" ", *Actualidad jurídica ambiental*, (*http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=10916*), aborda los problemas del orden jurisdiccional penal para dar satisfacción a estas reclamaciones.

Martínez-Buján Pérez, C., "La sentencia del caso Prestige (Sobre la responsabilidad de las autoridades españolas)", *Revista Foro FICP(Tribuna y Bolletín de la FICP)*, 2013-3, p.43-74.

Colaboraciones periodísticas de interés

Alenza García, J.F., "Chapapote moral y lección para el futuro", Diario de Navarra, martes 19 de noviembre de 2013

Marraco Espinós, J.M., "Reflexiones en torno a la sentencia del Prestige", Abogacía Española. Consejo General, *http://www.abogacia.es/2013/11/21/reflexiones-en-torno-a-la-sentencia-del-prestige/*.

Nogueira López, A., "Notas de urxencia a unha decepcionante sentenza", Sermos Galiza, 13.11.2013, *http://tinyurl.com/q4x5v37*.

Pernas García, J.J., "Jurisprudencia ambiental en Galicia", RCDA Vol. IV Núm. 1 (2013)

Pernas García, J.J., "Jurisprudencia ambiental en Galicia", RCDA Vol. IV Núm. 2 (2013)

Pulido Begines, J.L., "Otra lectura de la sentencia del Prestige", Diario El País, martes 19 de noviembre de 2013.

Sanz Larruga, F.J., "La Sentencia del Prestige (I): la evanescente indagación sobre las causas de lo sucedido". "La sentencia del Prestige (II): la "pregunta del millón" sobre el alejamiento o refugio del buque." "La sentencia del Prestige (y III): algunas lecciones y avisos para navegantes.", Ambiental y Cual, 17, 18 y 20 de noviembre de 2013. http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/2013/11/17/la-sentencia-del-prestige-i-la-evanescente-indagacion-sobre-las-causas-de-lo-sucedido/

XXIX

Islas Baleares: 25 años de espacios naturales protegidos

Bartomeu Trias Prats

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–*2.1. Disposiciones con rango de ley*.–2.1.1. Ley 1/2013, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de tenis Rafael Nadal.–2.1.2. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.–2.1.3. Decreto-ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras.–2.1.4. Decreto-ley 4/2013, de 21 de junio, de regulación provisional de las nuevas edificaciones en núcleos residenciales sin red de saneamiento .–2.1.5. Ley 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y de pesca fluvial, modificada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas.–2.1.6. Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Islas Baleares.–2.1.7. Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares.–*2.2. Otras disposiciones y actos*.–2.2.1. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2013, por el que se aprueba la propuesta de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) con el especio protegido Red Natura 2000 ‹‹Puig Malet y Santa Eularieta›› (Menorca).–2.2.2. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de agosto de 2013, por el que se inicia el procedimiento para declarar zonas especiales de conservación determinados lugares de importancia comunitaria de las Islas Baleares y aprobar los planes o los instrumentos de gestión correspondientes.–3. Organización.–4. Ejecución: líneas de actuación.–5. Jurisprudencia.–6. Conflictos ambientales.–7. Apéndice informativo.–

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En una crónica general del año 2013 las cuestiones relacionadas con el medio ambiente no ocuparían un lugar excesivamente destacado. Las de carácter económico sí, por supuesto. Nuevamente el año 2013 ha estado dominado por la economía y por el

debate –en la esfera política y a nivel social en conjunto– sobre la situación económica general y, en particular, sobre la situación económica de las Islas Baleares. A quienes critican la acción de los diferentes gobiernos, que consideran incapaces para hacer frente a la situación de crisis, se oponen aquellos otros que utilizan las cifras macroeconómicas –referidas al PIB autonómico, a los ingresos turísticos o al número de parados, por ejemplo– como prueba de éxito de la acción de los poderes públicos. Y en ese debate ha ido discurriendo el año. Pero no sólo eso. Algunas otras decisiones políticas, de corte más social, han despertado también un fuerte debate, convirtiéndose durante un buen tiempo en el centro de la actualidad incluso por encima de las cuestiones puramente económicas. En este sentido, el año 2013 se recordará sin duda por el duro enfrentamiento mantenido entre el Gobierno y la comunidad educativa a raíz de la implantación de un modelo de enseñanza plurilingüe. Un enfrentamiento que ha tenido su proyección, más tarde, a nivel social, con encendidos defensores y detractores de dicho sistema. O se recordará también, el año 2013, por la fuerte polémica surgida a partir de la regulación impulsada por el Gobierno sobre la utilización de símbolos en cualesquiera bienes, muebles o inmuebles, vinculados a los servicios públicos.

En fin, todas las cuestiones anteriores, y algunas otras que también podrían citarse, serían seguramente las que darían contenido a la crónica general del año 2013. Y en esa crónica, como dijimos antes, difícilmente las cuestiones de orden medioambiental tendrían una presencia significativa. Así es, apenas tendrían presencia, si no fuera por una excepción destacada. Una triste y lamentable excepción, deberíamos decir.

En el año 2013 las Islas Baleares han conocido el peor incendio de su historia. Más de dos mil trescientas hectáreas han ardido en el incendio más devastador desde que se tiene constancia o datos sobre tales infortunios. Y por si eso fuera poco, aún hay otra circunstancia que agrava más el desastre: el incendio ha afectado en su mayor parte a uno de los ámbitos de mayor relevancia ambiental de las islas, el ‹‹paraje natural›› de la *Serra de Tramuntana*. Declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, la *Serra de Tramuntana* da cabida a numerosos espacios naturales protegidos y espacios de la Red Natura 2000, con presencia de diferentes hábitats y una amplia variedad de especies animales y vegetales, algunas de ellas endémicas. Pues bien, en poco más de dos semanas de verano una importante extensión –un dos por ciento– de ese rico territorio ha sido devorado por las llamas. En poco más de dos semanas de verano una importante extensión –cerca de 1.300 hectáreas– de uno de los paisajes más emblemáticos de Mallorca y de las Islas Baleares se ha visto reducido a cenizas. Y tendrán que pasar muchos años hasta que ese paisaje pueda retornar a su estado originario.

La crónica ambiental del 2013, pues, es una crónica teñida de negro. *Arde la Serra de Tramuntana,* o algún otro título similar, se hubieran podido utilizar perfectamente para encabezarla. Sin embargo, hemos preferido buscar otro título, uno que ponga el acento en la visión optimista antes que en la visión pesimista.

Y de ahí el que finalmente se ha escogido, también íntimamente relacionado con la protección de los espacios naturales, para conmemorar que en el año 2013 se ha cumplido el vigésimoquinto aniversario de la declaración del primer espacio natural protegido de las Islas Baleares: el Parque Natural de la Albufera de Mallorca. Y para celebrar así la tarea que desde entonces se ha venido llevando a cabo –no siempre con la insistencia deseada, pero si al menos de forma paulatina y constante– en favor de la conservación de los espacios de relevancia ambiental de las Islas Baleares.

2. LEGISLACIÓN

A diferencia de lo sucedido en el año anterior, en el que la actividad normativa fue muy notable, el año 2013 no permite dar cuenta de excesivas novedades a efectos de la crónica ambiental. Y además, en la mayoría de ocasiones se trata de disposiciones de escasa relevancia, casi siempre consistentes en simples modificaciones puntuales de otras normas preexistentes.

2.1. Disposiciones con rango de ley

2.1.1. Ley 1/2013, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de tenis Rafael Nadal

En la crónica correspondiente al año anterior ya habíamos hecho referencia a la norma que ahora se modifica con la Ley 1/2013. Y ya entonces destacamos el carácter de ‹‹norma-medida›› atribuible a la Ley 5/2012: bajo el pretexto de superar la lentitud de los procedimientos de planificación urbanística, el legislador había decidido convertirse en planificador. Y en consecuencia, la ley calificaba directamente unos terrenos ubicados en el Término Municipal de Manacor como sistema general, con el fin de destinarlos a la construcción del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal. Pero eso no era todo. En su afán de facilitar la rápida implantación de la instalación, el legislador iba un poco más lejos. Y así, en primer lugar, exoneraba la ejecución del proyecto de los actos de control previo municipal. Y en segundo lugar, más controvertido todavía, eximía al proyecto de la evaluación de impacto ambiental. Pues bien, parece que las facilidades otorgadas por la Ley de 2012 no han resultado suficientes para la efectiva ejecución de la instalación prevista. Y de ahí la nueva Ley de 2013, cuya función no es otra que la de habilitar al Consejo de Gobierno de las Islas Baleares para la aprobación de todas las modificaciones que pudieran proponer los promotores de la obra respecto del proyecto inicial. De hecho, la Ley de 2013 ya ha sido puesta en práctica este mismo año: el 2 de agosto de 2013 el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares adoptó un Acuerdo de modificación del Máster Plan del Centro de Tenis contenido como anexo de la Ley 5/2012.

2.1.2. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible

La norma legal cuya disposición adicional modifica la Ley 2/2013 constituyó sin duda una de las disposiciones que más interés y debate suscitaron durante el año 2012. Y por eso mismo ya dimos buena cuenta de ella en la anterior crónica correspondiente a dicho año 2012. Así pues, a lo dicho entonces nos remitimos.

En cuanto a la Ley de 2013, que es la que ahora nos interesa, su cometido es muy concreto, como ya avanza su propio título. Se trata simplemente de la modificación puntual de una disposición de la Ley 7/2012, la disposición adicional novena, cuya función fue la de autorizar –de forma excepcional– al Consejo Insular de Menorca para que pudiera aprobar una norma territorial provisional que, en espera de la modificación del Plan Territorial Insular de Menorca, pudiera desplazar las determinaciones de ordenación de éste y vincular directamente al planeamiento urbanístico municipal. Cabe saber, no obstante, que junto a la facultad atribuida a la Administración insular, la Ley de 2012 fijó además unos plazos para su ejercicio. Es decir, estableció unos plazos a los cuales debía ajustarse la tramitación y aprobación de la referida norma territorial. Pues bien, como en el caso comentado en el apartado anterior, parece que la realidad se ha desviado de las previsiones iniciales. O dicho de manera más clara, parece que alguno de los plazos previstos por la Ley de 2012 no se ha podido cumplir. Y de ahí la nueva ley de 2013, cuya cometido no ha sido otro que el de eliminar tal plazo.

2.1.3. Decreto-ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras

Pese a que su título pudiera dar a entender otra cosa, el contenido del Decreto-ley está orientado casi en exclusiva a introducir diversas modificaciones en la redacción de una ley anterior, la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares. Y además, según se nos dice en la exposición de motivos, con la finalidad esencial de que tales modificaciones sean aplicadas en un ámbito territorial muy concreto, la zona turística conocida como ‹‹Playa de Palma››. La situación, en fin, resulta sumamente curiosa desde el punto de vista de la técnica normativa. Por una parte, el Decreto-ley modifica una disposición de carácter general, la Ley Turística. Y sin embargo, por otra parte, se afirma que, salvo algunas modificaciones –las recogidas en el capítulo III del Decreto-ley–, las restantes están básicamente orientadas –orientadas de hecho– al señalado ámbito de la ‹‹Playa de Palma››. Así pues, ¿quiere decirse que con este Decreto-ley se ha modificado el texto de la Ley Turística pero que, salvo las excepciones mencionadas, dicho texto modificado sólo debe leerse así cuando se piense en la Playa de Palma?. Parece que sí, que de eso se trata en realidad. Es decir, de modificar una regulación de alcance general con la intención de que sólo sea aplicada –la modificación– a una ámbito espacial concreto. Desde luego se trata de una manera muy curiosa de regular, y que sin duda acarreará importantes problemas de interpretación. Unos

problemas que derivan, como hemos dicho, de la indefinición del ámbito territorial al cual deben aplicarse las modificaciones introducidas. Las palabras de la exposición de motivos del Decreto-ley ilustran por si solas la notable confusión en la que se mueve la norma: ‹‹El capítulo II introduce medidas que, aunque modifican disposiciones de ámbito general, son modificaciones que, en general, se hacen para que se apliquen en el ámbito territorial de la Playa de Palma y de otras zonas turísticas que se puedan declarar maduras››.

En cuanto al contenido de las modificaciones que se introducen, todas ellas están orientadas en la misma dirección, la de favorecer y facilitar toda una serie de actuaciones que se consideran positivas para la mejora de los establecimientos y las zonas turísticas. En definitiva, así lo dice expresamente el Decreto-ley, se trata de fomentar la calidad –y con ello la desestacionalización– de la oferta turística. Y ello además a través de actuaciones (modernización de establecimientos, regularización de plazas, dotación de servicios, etc.) que contribuyen a impulsar la actividad económica.

Sin duda los objetivos del Decreto-ley son encomiables. Y también lo son algunas de las previsiones que se establecen dirigidas a su realización. En otras ocasiones, sin embargo, el elogio se hace más difícil, en la medida que las determinaciones del Decreto-ley se concretan básicamente en excepcionar, al efecto de favorecer las actuaciones turísticas, el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la ordenación urbanística. En este sentido, bien puede decirse que el Decreto-ley encaja perfectamente en una tendencia que durante los últimos años se ha ido haciendo cada vez más evidente, y que supone en buena medida una alteración de la tradicional relación que existía entre la ordenación urbanística y la ordenación turística. Desde los primeros momentos, y hasta hace poco tiempo, la regla general había sido la del sometimiento de la actividad turística a la regulación general urbanística. O dicho de otra manera, el urbanismo-turístico no tenía más especialidad que la derivada de la singularidad del uso o de la actividad. Y por lo tanto, la regulación de las normas turísticas, al margen de las necesarias particularidades, encajaba perfectamente dentro del marco general de la normativa urbanística. De hecho, no era extraño observar cómo en muchas ocasiones la normativa turística se remitía, a efectos de la ordenación de las zonas turísticas, a los instrumentos de planeamiento propios del urbanismo y de la ordenación territorial. Sin embargo, esta situación ha ido variando poco a poco. La importancia de la actividad turística dentro de la economía insular, notablemente acrecentada en una época de crisis como la actual, ha motivado que aquella actividad haya asumido un peso relativo cada vez más relevante. Y por consiguiente, que se haya dotado de un cuerpo normativo provisto cada vez más de sustantividad propia, capaz de favorecer el desarrollo de la actividad desde todas las facetas que están implicadas en ella, incluida por lo tanto la urbanística. Eso es lo que explica, a la postre, el fenómeno de desagregación paulatina del urbanismo-turístico respecto del urbanismo general. Y en ese fenómeno, como decíamos, encaja el Decreto-ley 1/2013.

Desde luego que no ponemos en duda, seguramente nadie podría hacerlo, que la actividad turística es merecedora, por su especialidad y por su importancia, de una

regulación específica. Y tampoco que esa regulación debe alcanzar a todos los aspectos implicados en la actividad, incluida su proyección urbanística o territorial. En este sentido, la existencia de un urbanismo-turístico especial no sólo no es rechazable sino que parece inevitable. No obstante, sí que resulta criticable el modo en cómo se está llevando a cabo la operación. Esto es, a través de la aparición de una variedad dispersa de normas que: i) por una parte, están enfocadas casi exclusivamente desde la perspectiva de satisfacer los intereses económicos de la actividad turística; ii) por otra, derivado de lo anterior, se plantean muchas veces sin tener en cuenta la necesaria coordinación con el sistema general de ordenación territorial, es decir, sin responder a la necesaria implicación dentro del modelo integral de ordenación del territorio insular y del conjunto de valores afectados en esa ordenación ; y iii) por último, resultado de todo junto, se manifiestan simplemente como una excepción puntual a la regulación general establecida por otra normativa preexistente, muchas veces urbanística o ambiental.

2.1.4. Decreto-ley 4/2013, de 21 de junio, de regulación provisional de las nuevas edificaciones en núcleos residenciales sin red de saneamiento

La normativa urbanística exige la existencia del servicio de evacuación de aguas para que pueda autorizarse la edificación. Sin embargo, dicha exigencia fue en parte excepcionada por la Ley 10/2010, que dispuso la posibilidad de autorizar la edificación en los suelos de uso residencial y tipología unifamiliar aislada cuando se cumplieran determinados requisitos. Y siempre con el compromiso que la dotación del servicio estuviera resuelta dentro de unos determinados plazos de tiempo, los previstos en su artículo 3. Transcurridos esos plazos sin que se hubiera implantado efectivamente el servicio, se extinguía la facultad excepcional de autorizar nuevas edificaciones.

Ante la dificultad de cumplir en tiempo con el compromiso impuesto, el Decreto-ley 3/2011 procedió a ampliar los plazos del artículo 3 de la Ley 10/2010. No obstante, según lo que se nos dice ahora en la exposición de motivos de la norma de 2013, parece que esa ampliación no fue una solución del todo satisfactoria, pues resulta que a día de hoy la mayoría de suelos afectados por la excepción de la Ley de 2010 siguen sin disponer del servicio de alcantarillado. Esta circunstancia ha sido, precisamente, la que ha motivado el dictado del Decreto-ley 4/2013. Ahora bien, lejos de lo que cabría pensar en principio, la propuesta de esta norma no ha sido la ampliar nuevamente los plazos previstos en su momento, sino que su alcance es mucho mayor. Tanto que podríamos decir que ha convertido la excepcionalidad de la Ley de 2010, limitada objetiva y temporalmente, en una excepcionalidad permanente y de contenido mucho más amplio. De entrada, conviene saberlo, el Decreto-ley ha extendido la excepción a los suelos de uso residencial, sin circunscribirse específicamente a la tipología unifamiliar aislada. Es decir, pues, admitiendo que la excepción sea aplicable a todas las tipologías, aisladas y no aisladas, del uso residencial unifamiliar (el uso residencial plurifamiliar queda expresamente excluido de la excepción). Y a la vez, como añadido, ha derogado expresamente el artículo 3 de la Ley de 2010, lo que supone en la práctica

la desaparición de cualquier plazo para hacer efectiva la dotación del servicio de alcantarillado. El resultado, por lo tanto, es evidente: cumpliendo con los escasos requisitos que impone el Decreto-ley (básicamente, disponer de un ‹‹sistema de recogida de aguas residuales homologado que garantice un tratamiento adecuado››), se podrá autorizar la edificación de cualquier tipología residencial unifamiliar, sin necesidad de que el suelo cuente con servicio de alcantarillado y sin necesidad tampoco de que haya ningún compromiso cierto de implantar en el futuro dicho servicio. El texto del Decreto-ley muestra bien a las claras su escaso nivel de exigencia, imponiendo a los promotores de las edificaciones que garanticen la ejecución de las obras de conexión a la red ‹‹una vez esté efectivamente implantada y en funcionamiento››. Cuándo haya de suceder eso, sin embargo, es algo que no parece preocupar al Decreto-ley.

2.1.5. Ley 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y de pesca fluvial, modificada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas

La Ley 6/2006 reguló la actividad cinegética y de pesca fluvial en las Islas Baleares. Posteriormente dicha norma fue modificada por la Ley 6/2007. Y finalmente, ha sido nuevamente modificada por la Ley 3/2013. Como se explica en la exposición de motivos de esta última norma, la modificación tiene un alcance muy concreto, centrado básicamente en algunos aspectos de la actuación de intervención –de autorización y control– que ejerce la Administración autonómica sobre el desarrollo de las actividades cinegética y de pesca fluvial. Asimismo, por otra parte, la Ley 3/2013 trata de adaptar la regulación de dichas actividades al nuevo marco estatutario derivado de la Ley Orgánica 1/2007, que configura como propias de los consejos insulares las competencias ejecutivas relativas a las materias de caza y de regulación, vigilancia y aprovechamiento de los recursos cinegéticos. Conforme a tal previsión, precisamente, el Decreto 106/2010, de 24 de septiembre, dispuso el traspaso a los consejos insulares ‹‹de las funciones y servicios inherentes a las competencias propias de estas instituciones insulares que actualmente ejerce la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears en materia de caza y de regulación, vigilancia y aprovechamiento de los recursos cinegéticos así como de pesca fluvial››.

2.1.6. Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Islas Baleares

Tratándose de un territorio insular, es evidente que la actividad pesquera ha tenido en las Islas Baleares una presencia muy importante desde muy antiguo. También, aunque no con tanta intensidad, la actividad de marisqueo. Y ya en una época más moderna, la acuicultura. En definitiva, el mar y los productos derivados del mar forman parte esencial de las señas de identidad que caracterizan a las Islas Baleares. Por eso mismo, resulta paradójico que todas esas actividades hubieran sido desatendidas hasta la fecha por el legislador autonómico, que o bien se había olvidado de ellas por

completo o bien, en el mejor de los casos, sólo les había dedicado una escasa y fragmentada regulación de rango reglamentario. Así pues, existía un importante vacío normativo que debía cubrirse. Y esa es precisamente la necesidad a la que ha tratado de dar respuesta la Ley 6/2013.

Con una extensión notable –casi ciento cincuenta artículos– la Ley trata de ofrecer una regulación completa de las distintas actividades antes mencionadas. Además, una regulación adaptada al marco definido por la normativa de la Unión Europea. Y, en el orden interno, adaptada al reparto competencial establecido entre el Estado y las comunidades autónomas, por una parte, y entre la propia Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y los consejos insulares, por otra. Como decimos, la Ley se ha dictado con una vocación de regulación omnicomprensiva, que abarca los aspectos más variados relacionados con las actividades que constituyen su objeto: desde la pesca profesional a la recreativa; el marisqueo y la acuicultura, por supuesto; la extracción, transformación y comercialización de los productos pesqueros, esto es, todo el proceso económico de la actividad pesquera; la actividad de control e inspección ejercida por la administración, unida en su caso al ejercicio de la potestad sancionadora; y sin olvidar tampoco, en último lugar, algunos aspectos novedosos como el buceo profesional o la actividad de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector pesquero.

Junto a todo ello, cabe destacar en particular, por su especial conexión con la materia medioambiental, la atención que presta la Ley a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos. Y en este ámbito, la previsión que se hace de diferentes instrumentos de planificación, como los planes de gestión insulares y pluriinsulares, los planes para la recuperación de especies en situación de desfavorable o los planes experimentales. También en este ámbito, debemos destacar el refuerzo que se otorga –como instrumento fundamental de la política pesquera y de la conservación de los recursos pesqueros– a la figura de la ‹‹reserva marina››. Más aún, la Ley crea la denominada ‹‹Red Balear de Áreas Marinas Protegidas››, en las que se integran, no sólo las reservas marinas ya existentes (o que se puedan declarar en el futuro), sino también los ámbitos marinos de algunos espacios naturales protegidos de singular relevancia, como es el caso del Parque nacional marítimo-terrestre de Cabrera.

2.1.7. Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares

De todas las disposiciones legales aprobadas en las Islas Baleares durante el presente año tal vez sea ésta, la Ley 7/2013, la que merezca ser destacada en mayor medida. Por una lado, por tratarse de una norma general que pretende establecer una regulación completa del sector de actividad que contempla. Y por otro lado, más importante todavía, por su especial vinculación con la materia medioambiental, en aquello que afecta a la regulación de las tradicionalmente denominadas actividades clasificadas.

Tal como afirma el artículo primero de la norma, ésta tiene por objeto regular el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las obras, la instalación, la apertura y el ejercicio de actividades, tanto de titularidad pública como privada, así como las condiciones de los establecimientos que acojan las mencionadas actividades. Y entendiendo por ‹‹actividades››, todas aquellas –salvo las expresamente excluidas–, sean públicas o privadas, ‹‹susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o los bienes que se desarrollen o se ubiquen en las Islas Baleares››. En este sentido, el propósito y objeto de la Ley 7/2013 viene a coincidir con el de la anterior Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares. Y por eso mismo, no es extraña la decisión de la Ley de 2013 de derogar expresamente la norma de 2006.

No obstante, la Ley 7/2013 presenta dos aspectos novedosos respecto a la ley de 2006 que merecen ser destacados de manera especial. Por un lado, seguramente este sea uno de sus principales aciertos, la Ley de 2013 unifica en un solo procedimiento dos tramitaciones que, aunque íntimamente relacionadas, hasta ahora se habían mantenido separadas: la que afecta a la actividad propiamente dicha y la que afecta a la ejecución de las obras requeridas para el desarrollo de la actividad. De esta manera, pues, se simplifican notablemente las cargas administrativas impuestas a los promotores de actividades sujetas a la Ley. Y por otro lado, también estrechamente relacionado con ese propósito simplificador, la Ley avanza en el cumplimiento de las exigencias impuestas por la Directiva europea de servicios y la posterior normativa interna de transposición. Y así, profundiza en el procedimiento de substitución del tradicional sistema de permisos y autorizaciones por el nuevo sistema de declaraciones responsables y comunicaciones previas. Cabe destacar, como curiosidad, que la Ley va incluso más lejos que las exigencias de la normativa comunitaria, pues extiende el principio general de intervención administrativa posterior a materias, como la urbanística, excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva de 2006. En concreto, exime de licencia urbanística previa determinadas obras que se consideran de poca importancia o entidad, sustituyendo aquella licencia por una comunicación previa. En definitiva, la Ley se mueve en la misma frecuencia de onda que, con carácter general, resulta del nuevo artículo 84 bis de la Ley de Bases de Régimen Local.

2.2. Otras disposiciones y actos

2.2.1. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2013, por el que se aprueba la propuesta de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) con el especio protegido Red Natura 2000 ‹‹Puig Malet y Santa Eularieta›› (Menorca)

Desde que en el año 2004 se pusiera en marcha el proceso de integración de la Red Natura 2000 en el ámbito de las Islas Baleares, la tarea de dotar de contenido efectivo a la mencionada red ecológica europea no ha dejado de estar presente en la actividad

de la Administración autonómica. No podemos decir que se haya tratado siempre de una actividad intensa, pero sí al menos constante. Y en este sentido, pocos han sido los años en los que no haya aparecido un nuevo espacio, o ampliación de alguno ya existente, que haya pasado a formar parte de la referida Red Natura 2000. Pues bien, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de julio de 2013 representa una hito más, o un paso más, en ese proceso señalado de integración de la red ecológica europea. Y que se traduce, en concreto, en la propuesta –dirigida al Ministerio de Medio Ambiente para su posterior remisión a la Comisión Europea– de inclusión del espacio denominado ‹‹Puig Malet y Santa Eularieta››, situado en Menorca, dentro de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) de las Islas Baleares.

2.2.2. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de agosto de 2013, por el que se inicia el procedimiento para declarar zonas especiales de conservación determinados lugares de importancia comunitaria de las Islas Baleares y aprobar los planes o los instrumentos de gestión correspondientes

Mucho más importante que el Acuerdo del Consejo de Gobierno referido en el apartado anterior es el que ahora comentamos. De conformidad con la normativa europea, ya se sabe, la Red Natura 2000 está integrada por los llamados lugares de importancia comunitaria (Directiva de hábitats) y las denominadas zonas de especial protección para las aves (Directiva de aves). La declaración de los primeros corresponde a la Comisión Europea, previa propuesta y discusión con los correspondientes estados miembros, en tanto que la declaración de las segundas corresponde a los propios estados. O en el caso del Estado español, atendida la distribución interna de competencias, a las diferentes comunidades autónomas. Pues bien, como hemos dicho antes, la Comunidad de las Islas Baleares ha ido avanzando poco a poco en el proceso de integración –en su ámbito territorial– de la Red Natura 2000. Unas veces procediendo directamente a la declaración de determinados espacios como zonas de especial protección para las aves. Y otras, en su caso, formulando las correspondientes propuestas para la incorporación de otros espacios en la lista de lugares de importancia comunitaria.

Sin embargo, como también es sabido, esa tarea de selección de los diferentes espacios que han de formar parte de la Red Natura 2000 sólo constituye una primera fase del proceso para convertir a la red ecológica europea en una realidad tangible y funcional. Pues conviene recordar que la normativa europea exige, después de esa primera fase de selección, una segunda: la que consiste en que los espacios incluidos en la Red sean declarados por los correspondientes estados miembros como zonas de especial conservación; y no sólo eso, sino que a la vez procedan a la aprobación de los pertinentes instrumentos de planificación y gestión que hagan posible la consecución de los objetivos de conservación perseguidos. En España, tal tarea de declaración de las zonas de especial conservación y de aprobación de los planes e instrumentos de

gestión corresponde a las comunidades autónomas, de acuerdo con el reparto competencial interno en materia de protección del medio ambiente.

Ahora bien, sabido todo esto, conviene añadir que, contrariamente a lo que antes dijimos respecto a la tarea de integración de la Red Natura 2000, la actividad desarrollada por la Comunidad Autónoma para convertir los espacios de la red en zonas de especial conservación y aprobar los pertinentes instrumentos de planificación ha sido prácticamente nula. De ahí la importancia fundamental que cabe atribuir al Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado el día 2 de agosto de 2013. Bien es cierto que el acuerdo no incluye todos los espacios de las Islas Baleares que forman parte de la Red Natura 2000, pero al menos representa un paso inicial en esa segunda fase dirigida a la construcción definitiva de la red ecológica europea.

3. ORGANIZACIÓN

La organización de la Administración autonómica ambiental no ha sufrido variaciones significativas durante el año 2013. Su estructura aparece recogida en el Decreto 6/2013, de 2 de mayo, del Presidente de las Islas Baleares, que establece las competencias y estructura orgánica básica de las diferentes consejerías de la Comunidad Autónoma. Y que mantiene intacto, en lo esencial, el esquema organizativo que había adoptado la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio desde el inicio de la actual legislatura. Así, junto a los dos órganos encargados de los servicios comunes, la Secretaría General y la Secretaría General Adjunta, la división funcional de las competencias de la Consejería se ordena a través de las seis direcciones generales que ya existían hasta ahora: la Dirección General de Medio Rural y Marino; la Dirección General de Recursos Hídricos; la Dirección General de Ordenación del Territorio; la Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental y Cambio Climático; la Dirección General de Arquitectura y Vivienda; y la Dirección General de Transportes. Las atribuciones y responsabilidades de cada uno de estos órganos directivos son las que aparecen detalladas en el mismo Decreto 6/2013, que reproduce las que ya venían asumiendo con anterioridad, sin más novedades que los pequeños ajustes –de escasa relevancia– que el Decreto del Presidente 15/2003 ha introducido por lo que respecta a las direcciones generales de medio rural y marino, de ordenación del territorio y de transportes.

Al margen de lo anterior, la organización interna de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Transportes se completa del siguiente modo. Por una parte, con un órgano ya clásico de la Administración ambiental autonómica, la Comisión Balear de Medio Ambiente. Se trata de un órgano colegiado, equiparado en rango a un órgano directivo, que asume el carácter de órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y al que corresponde por lo tanto, entre otras funciones, conocer de la evaluación ambiental de los proyectos, planes y programas sometidos a dicho control por la normativa vigente. Y por otra parte, en segundo lugar, cabe citar dos órganos nuevos aparecidos en el año 2013. Uno es la llamada Comisión de Precios del

Agua y del Transporte, creada mediante Decreto 30/2013, de 14 de junio. Y el otro, el Gabinete Técnico, introducido en la organización autonómica por el Decreto del Presidente 15/2013, de 7 de junio.

En cuanto al primero de los órganos señalados, cabe mencionar que las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de intervención de precios del agua y del transporte urbano corresponden a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Transportes. Y que a efectos de su ejercicio, precisamente, se ha creado la Comisión de Precios, con funciones de asesoramiento y de formulación de propuestas. Se trata, pues, de un órgano asesor, de carácter colegiado, adscrito formalmente a la Secretaría General de la Consejería, que puede actuar en pleno o en dos secciones, la de Precios del Agua y la de Precios del Transporte. Y cuya misión principal radica en la emisión de informes relativos a los precios del agua y del transporte urbano sometidos al régimen de precios autorizados de ámbito autonómico. Por lo que se refiere al segundo de los órganos antes señalados, el Gabinete Técnico, se trata también de un órgano adscrito a la Secretaria General, con una función que se circunscribe específicamente a la supervisión de los proyectos relacionados con las competencias propias de la Consejería.

Ya fuera de la organización ordinaria, conviene hacer referencia también a algunos cambios que se han producido en el ámbito del aparato instrumental, aunque tampoco éstos han sido de excesiva relevancia. Tal vez el más significativo haya sido el llevado a cabo por el Decreto 23/2013, de 24 de mayo, mediante el cual se ha dispuesto la extinción de la entidad pública empresarial ‹‹Espacios de Naturaleza Balear››. Y se ha dispuesto asimismo la asunción de las funciones de la entidad extinta por parte de otra de las empresas públicas dependientes de la Consejería, el ‹‹Instituto Balear de la Naturaleza›› (IBANAT). Como consecuencia de esta operación, la finalidad institucional de este ente se ha visto ampliada, al efecto de poder incorporar las funciones que correspondían antes a la entidad desaparecida en materia de prevención y extinción de incendios, gestión forestal, gestión de espacios naturales protegidos (incluidos en particular los de la Red Natura 2000), gestión de áreas recreativas, protección de especies y educación ambiental. Y también como consecuencia de la misma operación, el Decreto 24/2013, de 24 de mayo, ha procedido a derogar la normativa que hasta ahora regulaba el régimen jurídico del IBANAT (Decreto 69/1997, de 21 de mayo), aprobando al mismo tiempo los nuevos estatutos de esta entidad pública empresarial.

Finalmente, con un alcance mucho menor, debe mencionarse también el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de enero de 2013, relativo a la disolución y liquidación del Consorcio *Pla Mirall Inca*. Dicho Consorcio, constituido por la Administración autonómica y el Ayuntamiento de Inca, estaba adscrito a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, con la tarea de gestionar los proyectos incluidos en el Programa de Recuperación y Mejora de Infraestructuras correspondientes al municipio de Inca. Una vez cumplida su tarea, la Junta Rectora del Consorcio ya había acordado, en el año 2011, la disolución y liquidación del ente. Y al año siguiente, en el 2012, el Proyecto de Restructuración del Sector Público Instrumental de las Islas

Baleares había señalado también el Consorcio como una de las entidades que debían extinguirse. A finales del mismo año 2012, el Ayuntamiento de Inca ratificó la decisión de disolución y liquidación. Y ahora, con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de enero de 2013, ha sido la otra administración consorciada, la de la Comunidad Autónoma, la que ha rubricado definitivamente la desaparición del Consorcio *Pla Mirall Inca*.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2013, ya lo dijimos en otro momento, ha deparado escasas noticias de singular relevancia relacionadas con la actuación pública ambiental. Tal vez donde más haya destacado ésta haya sido en la producción normativa. Pero aun aquí, eso también ya lo dijimos, sin especial intensidad, con una mayoría de normas de poca entidad y que no consisten en otra cosa que en simples modificaciones puntuales de la normativa preexistente. Así pues, bien podría decirse que la actuación de los poderes públicos se ha limitado en esencia a una tarea de gestión ordinaria y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos años, vienen centrando la atención de la actuación administrativa, como puedan ser la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales o la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los mas destacados.

5. JURISPRUDENCIA

La producción jurisprudencial de interés para nuestra materia no ha sido muy abundante durante el año 2013. Sin embargo, hay al menos dos resoluciones que no queremos pasar por alto, una procedente del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de fecha 29 de abril, y la otra dictada por el Tribunal Supremo, de fecha 20 de marzo. Ambas resoluciones tienen por objeto enjuiciar la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico. Y en uno y otro supuestos, a la vez, el factor esencial que determina la revisión del acto de aprobación conecta directamente con la exigencia de evaluación de las repercusiones ambientales de tales instrumentos.

A) En la primera sentencia citada, la del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, se somete a examen en Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Pollensa. No el Plan en toda su extensión, sino básicamente en lo que afecta a la ordenación de una parte concreta del término municipal, la península de Formentor. La sentencia, ya lo avanzamos, declara la disconformidad a derecho de la ordenación establecida para tal ámbito territorial. Ahora bien, lo que interesa sobre todo es el motivo sobre el cual dicha resolución fundamenta la declaración de invalidez del instrumento de planeamiento urbanístico enjuiciado.

Conviene decir, de entrada, que la península de Formentor constituye un ámbito de singular relevancia ambiental, en el que confluyen diversos espacios de la red Natura 2000, tanto lugares de importancia comunitaria como zonas de especial pro-

tección para la aves. Así pues, sabemos que, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa comunitaria (artículo 6 de la Directiva de Hábitats y preceptos correspondientes de la normativa estatal y autonómica de transposición), todo ‹‹plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos››, debe someterse ‹‹a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar››. Resulta, sin embargo, que esa evaluación no se llevó a cabo en el caso del Plan General de Pollensa, ni se emitió informe por parte de la Dirección General de Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente ni se realizó informe por parte del Comité Especializado de la Red Natura 2000 sobre la evaluación de las implicaciones del Plan en los objetivos de conservación de los espacios de dicha Red. Por consiguiente, parecía fácil concluir que la tramitación del Plan adolecía de una importante deficiencia, y de ahí por lo tanto la invalidez de la parte del mismo afectante a la Península de Formentor.

No obstante, hay que tener en cuenta también otro dato distinto. Y es el siguiente: la declaración de las zonas de especial protección para las aves y de los lugares de importancia comunitaria que forman parte de la península de Formentor no tuvo lugar hasta el año 2006 (Decretos 28/2006 y 29/2006, ambos de 24 de marzo, y Decisión de la Comisión de 16 de julio de 2006, respectivamente). Y en ese año la tramitación del Plan –según se señala en la sentencia– ya había superado los trámites de aprobación inicial y provisional, lo que permitiría argumentar –siguiendo con la exposición de la sentencia– que la exigencia de evaluación no era aplicable a la tramitación del mismo. Sin duda se trata de una forma de argumentar discutible, aunque en realidad irrelevante a efectos de la resolución del litigio, pues es justamente en este punto cuando la sentencia introduce un nuevo elemento –el que a nosotros nos interesa especialmente– que conllevará la vuelta al planteamiento inicial de invalidez del Plan.

Ese nuevo elemento se concreta en la referencia a dos Acuerdos del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares. El primero, de 28 de julio de 2000, que aprobó la propuesta de declaración de diferentes lugares de importancia comunitaria y, a la vez, la iniciación de los trámites para la declaración de distintas zonas de especial protección para las aves. Y el segundo, de 23 de abril de 2004, que aprobó el inicio de la elaboración de una disposición de carácter general ampliando la lista de lugares de importancia comunitaria y zonas de especial protección para las aves en las Islas Baleares. Pues bien, lo fundamental de la cuestión está en el punto tercero del último Acuerdo señalado, en el que se disponía que todos los espacios propuestos, tanto los recogidos en el Acuerdo de 2000 como los incluidos en el propio Acuerdo de 2004, dispondrían ya desde ese momento y hasta la fecha de declaración definitiva del régimen de protección previsto por la normativa comunitaria. En definitiva, pues, lo que se hacía en este punto tercero no era ni más ni menos que adelantar el régimen de protección previsto en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats a un momento anterior al de la declaración formal de los espacios. Y con ello, en definitiva, permitir la puesta en juego

de las exigencias de este precepto en un momento en que el Plan urbanístico no había sido objeto de aprobación provisional y ni siquiera inicial. De ahí, en consecuencia, la declaración de invalidez a la que llega la sentencia por no haber sometido el Plan a la evaluación de las repercusiones ambientales que impone la normativa comunitaria.

La meta final a la que llega la sentencia comentada nos parece del todo acertada, aunque no tanto el razonamiento que se sigue para ello. O no tanto, mejor dicho, algunos de los razonamientos que se utilizan durante el discurso argumental. Y en todo caso, la sentencia olvida que para justificar la aplicación avanzada del régimen de protección del artículo 6 de la Directiva de Hábitats no eran necesarios tantos esfuerzos, bastaba haber acudido directamente a la propia norma comunitaria, concretamente a su artículo 4.

B) La segunda sentencia que debemos destacar es la dictada por el Tribunal Supremo en fecha 20 de marzo de 2003, en la que se enjuicia la aprobación de una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Palma destinada a la implantación de un sistema general de equipamiento sanitario supramunicipal. Dicho acuerdo de aprobación había sido ya impugnado en primera instancia ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, si bien éste había desestimado todos los motivos de impugnación. Posteriormente, sin embargo, en la sentencia que ahora comentamos el Tribunal Supremo casa la de instancia y, en consecuencia, acaba declarando la invalidez del acto de aprobación impugnado. De los motivos de impugnación que en su momento fueron planteados ante el Tribunal Superior de Justicia, todos ellos rechazados, la resolución del Tribunal Supremo da cabida a dos. Y de esos dos hay uno que nos interesa en particular, el que se refiere a la exigencia incumplida de haber sometido el Plan aprobado a previa declaración de impacto ambiental.

Como es sabido, la disposición transitoria primera de la Ley estatal 9/2006 fijó el punto de inflexión, a efectos de la exigencia de evaluación ambiental estratégica, en la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2001/42/CE, esto es, el 21 de julio de 2004. Y en consecuencia, conforme con la norma comunitaria citada, impuso la obligación de evaluación a todos los planes o programas ‹‹cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004››. Precisando a continuación que ‹‹se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para la aprobación››. En similares términos se expresa la disposición transitoria cuarta de la Ley autonómica 11/2006.

Al amparo de estas previsiones, pues, la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia entendió correcto que la modificación del Plan General no se hubiera sometido a evaluación de impacto ambiental, enumerando al efecto toda una serie de documentos –en la mayoría de ocasiones informes técnicos–, todos anteriores al 21 de julio de 2004, que podían considerarse susceptibles de encajar dentro de la noción de ‹‹primer acto preparatorio formal››. El Tribunal Supremo, sin embargo, mantie-

ne un planteamiento totalmente opuesto. O mejor dicho, hace una interpretación más rigurosa del concepto de ‹‹primer acto preparatorio formal››, de acuerdo con la doctrina sentada en algunas sentencias anteriores (sentencias de 11 de octubre de 2012 y 5 de diciembre de 2012). Y así, en concreto, afirma que la exigencia impuesta por la normativa, tanto comunitaria como estatal y autonómica, no se cumple con la simple concurrencia de una pluralidad de indicios de los que pueda inferirse la intención de promover la elaboración del plan, sino que exige la existencia de un documento oficial que exprese formalmente la voluntad de la Administración de promover dicha elaboración. El Tribunal es del todo elocuente cuando afirma que ‹‹la desformalización en la toma de decisiones es impropia del derecho público, y los procedimientos de formulación y aprobación del planeamiento no pueden considerarse desregularizados››. En consecuencia –sigue afirmando el Tribunal–, que se pueda obtener una conclusión acerca de la intención administrativa a través de procesos de deducción, de la acumulación de indicios, no es suficiente para cumplir satisfactoriamente con los requisitos de la definición legal de ‹‹primer acto preparatorio formal››.

El resultado que se deriva del anterior planteamiento, finalmente, es el que ya habíamos avanzado: el Tribunal Supremo considera que la modificación del Plan General sí estaba sometida a la exigencia de evaluación ambiental estratégica. Y por lo tanto, al no haberse llevado a cabo, no podía haberse adoptado válidamente el acuerdo aprobatorio.

El razonamiento y conclusión a la que llega el Tribunal Supremo nos parece del todo acertada. Ahora bien, creemos que su sentencia se queda corta en la crítica que se hace al planteamiento defendido por el Tribunal Superior de Justicia, en la medida que pasa por alto, sin apenas darle importancia, otro elemento fundamental que se maneja la sentencia de instancia para defender la validez del acuerdo de aprobación del Plan General. La resolución del Tribunal Superior de Justicia se fundamenta sobre todo en una interpretación laxa de la noción de ‹‹primer acto preparatorio formal››, atribuyendo tal condición a toda una serie de actuaciones de la Administración que, por ser anteriores al 21 de julio de 2004, podían servir para excluir la exigencia de someter a evaluación de impacto ambiental la modificación del planeamiento. Ese es, en efecto, el argumento principal. Sin embargo, hay que saber que ese no es el único, pues también se apoya en otro segundo argumento distinto. Y además, esto es lo importante, en un segundo argumento que deriva de una previsión que es exclusiva de la disposición transitoria cuarta de la Ley autonómica 11/2006.

Dicha disposición, como ya dijimos, excluye de la exigencia de evaluación estratégica a los planes cuyo primer acto preparatorio formal fuera anterior al 21 de julio de 2004, de igual modo que lo hacen la directiva comunitaria y la ley básica estatal. Ahora bien, contrariamente a estas normas citadas, la Ley autonómica no se detiene aquí, sino que añade un nuevo supuesto de exención, excluyendo también la obligación de someterse a evaluación ambiental para aquellos planes que hubieran

superado el trámite de información pública en el momento de entrada en vigor de la Ley básica estatal 9/2006.

La verdad es que resulta difícil comprender la razón de esta nueva exclusión. Y más aún los elementos que se utilizan para definirla. En todo caso, eso no es lo fundamental, sino que lo fundamental es que se trata de un supuesto de exclusión que tanto la normativa comunitaria como la ley básica estatal no contemplan ni autorizan. Pese a ello, sin embargo, la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia no vacila en acudir a esta singular previsión de la normativa autonómica para salvar la validez del acuerdo de aprobación del Plan. Y lo hace, además, de una manera convencida, sin que en ningún momento se atisbe la existencia de la más mínima duda sobre la regularidad de la disposición legal. Pues bien, sorprendentemente, parece que dicha disposición tampoco despierta en el Tribunal Supremo ninguna inquietud. Tanto es así que omite por completo toda referencia a la misma, limitándose a decir, respecto del régimen transitorio de la ley autonómica (disposición transitoria tercera), que ‹‹en lo esencial es trasunto de lo que establece la legislación básica››.

Sin duda el caso enjuiciado brindaba a la jurisprudencia una excelente ocasión para ser más crítica y llamar la atención sobre la previsión contenida en la Ley 11/2006.

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

Un año más, como viene siendo ya habitual, entre los conflictos ambientales de las Islas Baleares ha primado sobre todo la problemática relacionada con uno de los recursos más apreciados en los territorios insulares: el suelo. Y en concreto, la problemática que envuelve la explotación de tal recurso vinculada a la actividad urbanística.

En el año 2013 ha concluido finalmente el proceso de demolición de las edificaciones de ‹‹Ses Covetes››, del que ya dimos cumplida cuenta en la crónica del pasado año. Y seguramente ese hecho habrá sido celebrado por quienes critican que las Islas Baleares han sido objeto de un desmesurado y desorganizado crecimiento urbanístico, pues durante mucho tiempo tales edificaciones se han visto como un ejemplo emblemático del urbanismo-depredador, del urbanismo que prima los intereses económicos marginando la planificación racional y los intereses ambientales. Sin embargo, no puede pasarse por alto que en muchas ocasiones la situación a la que hay que enfrentarse es sumamente compleja, y sumamente complejas son por lo tanto las soluciones que permitan compatibilizar de manera satisfactoria los intereses económicos y los intereses ambientales. Los procesos de reversión de los excedentes urbanísticos constituyen un claro ejemplo de la problemática a la que nos referimos. Algunas de las operaciones de reducción del superávit de suelo urbanizable que se han intentado en los últimos años han acabado colisionando con los legítimos derechos que amparan el ejercicio de la actividad urbanizadora. Y con la traducción de tales derechos en forma de cuantiosas indemnizaciones a las

que siempre resulta difícil enfrentarse por parte de las arcas públicas, pero más todavía en una época de crisis como la actual. Para hacerse una idea de la importancia de las cifras baste traer a colación la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 4 de septiembre de 2013, en la que se condena a la Administración de la comunidad autónoma a pagar una indemnización de cerca de veinte millones de euros, más intereses, por la desclasificación de unos terrenos llevada a cabo por una ley autonómica de 2008. Ciertamente que la posibilidad de enfrentarse a consecuencias de esta índole constituye un importante condicionante para quienes propugnan la necesidad de reorganizar y variar el rumbo del modelo territorial de las Islas Baleares, y a la vez un argumento de peso para aquellos otros que colocan los intereses económicos en una posición de preferencia.

Por otra parte, por último, debemos hacer referencia a un segundo conflicto, que no tiene la tradición del conflicto urbanístico, se trata de un conflicto muy reciente, pero que sin embargo ha pasado a ocupar un lugar destacado dentro del ámbito de las preocupaciones ambientales: nos referimos al conflicto derivado de la importación de residuos para su tratamiento en las Islas Baleares. La Ley 13/2012 autorizó la importación de residuos –en concreto, combustible sólido recuperado, es decir, residuos provenientes de plásticos, madera, cartón y tejido que han sido sometidos a un tratamiento mecánico-biológico–, con el fin de ser incinerados en la planta de Son Reus. Y lo hizo con un propósito eminentemente económico: aumentar el volumen necesario de los residuos incinerados para poder lograr la rentabilidad de la explotación de la mencionada planta de Son Reus. En este sentido, ya en el mismo año 2012 se inició la operación de importación, con una primera remesa, de hasta 40.000 toneladas, procedentes de Sabadell.

La medida adoptada contaba, y sigue contando, con el apoyo de quienes ven la operación en términos de ingresos y puestos de trabajo generados, sin olvidar además que la incineración de combustible sólido recuperado permite, por su alto poder calorífico, un importante aprovechamiento energético. Sin embargo, también es cierto que la medida ha provocado una fuerte oposición por parte de algunas organizaciones sociales y ecologistas, que critican su contradicción con la política ambiental de reducción de residuos, y que recuerdan a la vez los perjuicios que puede suponer desde el punto de vista de aumento de la contaminación, riesgo para la salud pública o daño a la imagen turística de Mallorca. En esos términos es en los que se mueve el debate o conflicto ambiental desde sus orígenes. Y los mismos en los que se ha seguido desarrollando durante el año 2013. Si bien hay que señalar que este año la controversia ha entrado en un estado de *impasse,* ya que problemas jurídicos con la concesión de la gestión del servicio de tratamiento de residuos han llevado a suspender temporalmente la operación de importación. Pese a todo, no obstante, desde las instancias políticas ya se ha anunciado la intención de reanudar la importación tan pronto se hayan resuelto aquellos problemas. Quiere decirse, pues, que hay que esperar que el conflicto vuelva a hacerse presente en un futuro no muy lejano.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

1. **Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente:** Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio. Titular: Sr. Gabriel Company Bauzá.

   1.1. Estructura interna

   1.1.1. Órganos superiores y directivos:

   - Secretaria General. Titular**:** Sra. Ana Martínez Cañellas
   - Secretaria General Adjunta: Sr. Lorenzo Rigo Rigo
   - Dirección General de Medio Rural y Marino: Sra. Margaret Mercadal Camps
   - Dirección General de Recurso Hídricos: Sr. Salvador Padrosa Payeras
   - Dirección General de Ordenación del Territorio: Sr. Joan Mesquida Sampol
   - Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental i Cambio Climático: Sra. Neus Lliteras Reche
   - Dirección General de Arquitectura y Vivienda: Sr. Jaume Porsell Alemany
   - Dirección General de Transportes: Sr. Juan Salvador Iriarte

   1.1.2. Otros órganos decisorios con rango directivo:

   - Comisión Balear de Medio Ambiente

   1.1.3. Órganos Asesores:

   - Comisión de Precios

   1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio

   1.2.1. Entes institucionales:

   - Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA)
   - Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT)
   - Servicios Ferroviarios de Mallorca (SFM)
   - Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA)
   - Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI)

- Servicios de Información Territorial de las Islas Baleares, S.A. (SITIBSA)
- Servicios de Mejora Agraria, S.A. (SEMILLA).
- Instituto de Biología Animal de Baleares, S.A. (IBABSA)
- Gestión Urbanística de Baleares, S.A. (Gestur Balear)
- Fundación Jardín Botánico de Soller

*1.2.2. **Consorcios***:

- Consorcio de Aguas de las Islas Baleares
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB)
- Consorcio Mirall Sa Pobla
- Consorcio de Transportes de Mallorca
- Consorcio de Movilidad para Ibiza
- Consorcio Parque de las Estaciones
- Consorcio para la Reconversión Territorial y Paisajística de determinadas zonas de la isla de Ibiza
- Consorcio Formentera Desarrollo
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el Territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola
- Consorcio para la Rehabilitación Integral de Barrios (Consorcio RIBA)
- Consorcio para la Rehabilitación del Patrimonio del Municipio de Es Castell

2. Normativa y actos

2.1. Normas con rango de ley

- Ley 1/2013, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal.
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.
- Ley 3/2013, de 7 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial, modificada por la Ley

6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas.

– Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Islas Baleares.

– Ley 7/2003, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares.

– Decreto-ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras.

– Decreto-ley 4/2013, de 21 de junio, de regulación provisional de las nuevas edificaciones en núcleos residenciales sin red de saneamiento.

2.2. Otras disposiciones y actos

– Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de enero de 2013 por el que se ratifica el acuerdo de disolución y liquidación del Consorcio *Pla Mirall Inca*

– Decreto 6/2013, de 2 de mayo, del Presidente de las Islas Baleares, que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto 23/2013, de 24 de mayo, de extinción de la entidad pública empresarial Espacios de Naturaleza Balear y de asunción de sus funciones.

– Decreto 24/2013, de 24 de mayo, de aprobación de los Estatutos del Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT)

– Decreto 15/2013, de 7 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 6/2013, de 2 de mayo, del Presidente de las Islas Baleares, que establece las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto 30/2013, de 14 de junio, por el que se crea la Comisión de Precios del Agua y los Transportes Urbanos y se regula su composición y funcionamiento.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2013, por el que se aprueba la propuesta de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) con el espacio protegido Red Natura 2000 ‹‹Puig Malet y Santa Eularieta›› (Menorca).

– Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de agosto de 2013, por el que se inicia el procedimiento para declarar zonas especiales de

conservación (ZEC) determinados lugares de importancia comunitaria (LIC) de las Islas Baleares y aprobar los planes o instrumentos de gestión correspondientes.

XXX

La Rioja: prohibición del *fracking* y retoques normativos a la espera de dos decisiones de la UNESCO

René Javier Santamaría Arinas[1]

Sumario.–1. Trayectoria general.–2. Normativa ambiental.–*2.1. La prohibición del fracking en La Rioja.–2.2. Intervención ambiental.*–A) La protección del ambiente en la Ley de apoyo a emprendedores, autónomos y PYMES.–B) La quinta reforma de la LPMAR.–*2.3. Fiscalidad ambiental.–2.4. Urbanismo.–2.5. Biodiversidad.–2.6. Utilización del estiércol como enmienda agraria y forestal.*–3. Planes y programas.–4. Administración ambiental.–*4.1. Organización.–4.2. Gestión.*–5. Jurisprudencia ambiental.–*5.1. Panorámica.–5.2. Evaluación de impacto ambiental de líneas eléctricas.*–6. Problemas.–7. Apéndice informativo.

* * *

1. TRAYECTORIA GENERAL

A diferencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores, las principales novedades normativas registradas en materia ambiental durante 2013 en La Rioja no son las que introduce la Ley de "acompañamiento" a los Presupuestos. El protagonismo recae en esta ocasión en la Ley *antifracking* y, también, aunque por razones menos obvias, en la denominada Ley de apoyo a los emprendedores, que ha venido a operar la quinta reforma de la Ley de protección del medio ambiente de La Rioja. En cuanto a las normas de carácter reglamentario, cabe destacar el Decreto que regula la utilización del estiércol como enmienda agraria. Y, en cuanto a instrumentos de planificación, la Re-

1. Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER2012-38346-C02-02, financiado por el Ministerio de Economía y Competitvidad.

solución que aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2013-2018. En las tareas de ejecución administrativa destaca el hecho de que, justo cuando se ha cumplido el décimo aniversario de la declaración por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama, las autoridades riojanas promueven, junto con las vascas, la candidatura de "*El paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja y La Rioja Alavesa*" para su reconocimiento como Patrimonio de la Humanidad. Y todo ello en un año en que el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha anulado al menos dos proyectos de líneas eléctricas para que el órgano competente se pronuncie sobre si han de ser sometidos a evaluación de impacto ambiental.

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. La prohibición del *fracking* en La Rioja

Como ya se ha adelantado, el Parlamento de La Rioja ha dictado la *Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional*. De este modo, tras Cantabria, La Rioja es la segunda Comunidad Autónoma que aprueba una ley de este tipo, seguida luego también por Navarra. Las tres leyes autonómicas son muy similares aunque no del todo idénticas. En el caso riojano, la exposición de motivos se abre recordando la diferencia existente entre los principios de prevención y de precaución o cautela con expresa invocación de conocidos documentos de la Comisión y del Consejo Europeo así como de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004. A continuación, afirma que "ha surgido un importante debate social y científico sobre los posibles efectos nocivos que para el medio ambiente o la salud derivan de la utilización de la técnica de la fractura hidráulica como técnica que, por medio de la inyección de aditivos químicos, es susceptible para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional, existiendo varios países europeos que han establecido moratorias o prohibiciones de uso del *fracking*". Esta última afirmación ha sido corroborada por la doctrina más atenta por referencia a la prohibición implantada en Francia (MOREU CARBONELL, 2012, 17-25). Para ilustrar sobre los riesgos que se han puesto de manifiesto en dicho debate, se citan otros dos documentos elaborados por el Parlamento Europeo. Y, sobre estas bases, se proclama que "la presente ley tiene por objeto prohibir la utilización de la técnica de la fracturación hidráulica, en tanto no exista evidencia científica que determine con exactitud la existencia o no de consecuencias ambientales". La exposición de motivos se cierra invocando los títulos competenciales en que el legislador riojano se ampara y que resultan ser cuatro: protección del medio ambiente, régimen energético, sanidad y ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La Ley consta tan sólo de cuatro artículos, una disposición transitoria y otra final. El artículo 1.1 establece que "queda prohibido en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja el uso de la fracturación hidráulica como técnica que, por medio de la inyección de aditivos químicos, es susceptible de ser utilizada para la

investigación, exploración y extracción de gas de esquisto o no convencional y almacenamiento geológico". El artículo 1.2 añade que "A partir de la entrada en vigor de la presente ley, está prohibida la concesión de permisos u otros títulos habilitantes que permitan la utilización de la fractura hidráulica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja". El artículo 2 impone que "La autoridad ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja deberá ordenar la suspensión de las actividades que impliquen el uso de la fractura hidráulica en cuanto tenga conocimiento de las mismas". El artículo 3.1 tipifica como "infracciones muy graves" el "empleo de la fractura hidráulica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja así como la concesión de permisos o títulos habilitantes que permitan su utilización". Tales infracciones "podrán ser sancionadas con una multa de entre 250.001 y 2.500.000 euros". La competencia para imponer las referidas sanciones se atribuye "al consejero con competencias en materia de medio ambiente". El resto de este precepto ofrece criterios de graduación de la sanción, recuerda la compatibilidad de ésta con las obligaciones de restauración e indemnización de daños y perjuicios, con remisión a la genérica potestad de ejecución subsidiaria, señala que tanto las infracciones como las sanciones prescriben a los tres años y habilita para la adopción de medidas cautelares con la iniciación del procedimiento "para evitar la continuación del daño causado". El artículo 4 concreta el régimen de las multas coercitivas que podrán imponerse "cuando el obligado no repare el daño causado o no suspenda la actividad realizada una vez realizado el requerimiento realizado a tal efecto" (artículo 4.1). En concreto, "las multas coercitivas podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo no inferiores a un mes y la cuantía de cada una no podrá exceder de 10.000 euros". En fin, la denominada "Disposición transitoria única" dice que "La prohibición contenida en el artículo 1 de la presente ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida en el artículo 1, tanto a los ya concedidos como a los que se hayan solicitado antes de su entrada en vigor".

Conforme a su Disposición final única, la Ley 7/2013 entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja; es decir, el martes, día 25 de junio de 2013. Por Resolución de 12 de septiembre de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CAR en relación con dicha Ley (BOE y BOR de 27 de septiembre de 2013). Como es habitual, el contenido de este acuerdo es triple: iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas, designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda y comunicar este acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 LOTC. Por el momento no se han hecho públicos los motivos de tales discrepancias pero cabe suponer que abocan a un debate predominantemente competencial. Como es sabido, con la vigente Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH), que se dictó en virtud del artículo 149.1.25 CE (bases del régimen minero y energético), pero también del artículo 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el Estado se reserva otorgar las concesiones de explotación en todo caso y los permisos de exploración e investigación en

determinados supuestos [solución que por cierto, sólo en parte ha sido avalada por la reciente STC 8/2013, de 17 de enero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el artículo 3.2.b) LSH]. La cuestión que se plantea, por tanto, consiste en determinar hasta qué punto es admisible la prohibición no ya del "uso" del *fracking* (artículo 1.1) sino de la "concesión" de títulos que permitan su utilización (artículo 1.2), en particular en cuanto pretenda proyectarse –con todas sus derivaciones, incluso sancionadoras– sobre el Consejo de Ministros (que es el órgano competente en la Administración General del Estado). En otro plano, el mal denominado "régimen transitorio" merece una reflexión añadida para evitar la aplicación de esta Ley con carácter retroactivo sobre derechos mineros "ya concedidos". En términos prácticos, habría que comprobar si efectivamente éstos existen. Parece ser, no obstante, que los permisos y concesiones hasta la fecha otorgados no suelen hacer expresa referencia a la técnica en cuestión (MOREU CARBONELL, 2012, 26-35) por lo que la imposibilidad sobrevenida de utilizar el *fracking* no afectaría, en principio, ni a su validez ni a su eficacia que, eso sí, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley riojana dependería de la idoneidad de otras técnicas diferentes de investigación o explotación. En términos estrictamente jurídicos, en tal situación tampoco parece que la Ley 7/2013 haya podido ocasionar privaciones singulares materialmente expropiatorias que tuvieran que canalizarse por los intrincados vericuetos de la responsabilidad patrimonial del Legislador.

2.2. Intervención ambiental

A) La protección del ambiente en la Ley de apoyo a emprendedores, autónomos y PYMES

En nuestra crónica anterior ya dimos cuenta de las modificaciones que en el artículo 25 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja (LPMAR) había introducido la Ley 7/2012. Incluso adelantamos que aquellas previsiones habían dado lugar a la aprobación de la Orden 1/2013, de 22 de enero, por la que se exceptúan de licencia ambiental municipal determinadas actividades (clasificadas) que quedan sometidas a comunicación previa o a declaración responsable. Pero el caso es que unos meses después la regulación de esta materia contenida en la LPMAR ha vuelto a sufrir una nueva reforma como consecuencia de la *Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes*. En general, puede decirse que ésta es una ley programática que muy probablemente no va a desplegar efectos prácticos directos. En cualquier caso, desde su exposición de motivos el Parlamento de La Rioja asume un determinado discurso empresarial que, sin dejar de ser políticamente correcto, pudiera dar a entender que la principal barrera para los emprendedores riojanos son las humildes técnicas de control preventivo de las clásicas actividades clasificadas. Para dictarla, se invocan hasta cinco títulos competenciales: fomento del desarrollo económico, autoorganización, protección del medio ambien-

te, enseñanza y procedimiento administrativo. Cada uno de ellos tiene desigual proyección en el articulado que se estructura en cinco títulos.

- Bajo el rótulo "disposiciones generales", el Título preliminar señala el objeto de la ley, delimita su ámbito de aplicación por referencia a los conceptos de "emprendedores", "pyme" y "actividad económica" (que allí se definen) y obliga al Gobierno a crear la Comisión Delegada de Asuntos Económicos así como una "oficina de asuntos económicos" y una "oficina única empresarial".

- El Título I versa sobre el "fomento de la cultura emprendedora en el ámbito educativo" y dedica un precepto al "sistema educativo universitario" y otro al "sistema educativo no universitario".

- El Título II se denomina "simplificación administrativa" y consta de cinco preceptos que, aún apelando a llevar a cabo "un proceso de racionalización administrativa", da la impresión de que se limitan a proyectar en estos procedimientos posibilidades de agilización y aún de "automatización" que ya brindan tanto la LPC como la LAE. Es ahí donde, al regular las "inscripciones registrales y declaraciones responsables" se hace una primera referencia expresa a la LPMAR para decir que "será posible la puesta en marcha de actividades o instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del capítulo IV, título I, de la LPMAR, previa presentación de declaración responsable o comunicación previa, *en los supuestos y condiciones establecidos en la normativa ambiental aplicable*" (artículo 10.2; énfasis añadido). Con todo, la Disposición Final Primera dice que "para la correcta aplicación de lo dispuesto en el título II de esta ley, y en aras de la seguridad jurídica, el Gobierno de La Rioja, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley, aprobará una relación detallada de los procedimientos y trámites relacionados con la creación e instalación de empresas". Y, vinculado con ello, la Disposición Final Segunda añade que "la presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOR, con excepción del título II, que entrará en vigor con la aprobación de la relación detallada de los procedimientos y trámites a la que se refiere la disposición final primera".

- El Título III se refiere a "medidas de apoyo" distinguiendo entre "medidas financieras" (Capítulo I) y "otras medidas de apoyo" (Capítulo II). Dentro de estas últimas se incluye una referencia a la responsabilidad social de las empresas en los siguientes términos: "La Administración de la CAR, con el fin de fomentar la competitividad y el liderazgo empresarial, impulsará las acciones necesarias para que el desarrollo de las actividades de los autónomos y emprendedores riojanos se realice de acuerdo con los principios establecidos en la "Estrategia renovada de la Unión Europea 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas o en el documento que la sustituya" (artículo 14.1). Y agrega que "en este marco se fomentará la implantación de actividades, planes y programas de responsabilidad social en el desarrollo de los proyectos em-

presariales, a fin de mejorar la gestión, identificar nuevas ideas de negocio y minimizar los riesgos ambientales y sociales" (artículo 14.2).

Así pues; dado que las acciones de "impulso" y "fomento" de la responsabilidad social corporativa ya estaban previstas con anterioridad (LIÉBANA ORTIZ y PÉREZ ESCALONA, 2012) y dado que el régimen de declaración responsable o comunicación previa se remite "a la normativa ambiental aplicable", nada nuevo hay en el articulado de la Ley 10/2013 desde la perspectiva que aquí interesa. Sin embargo, la invocación de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente cobra sentido cuando se leen sus tres disposiciones adicionales que son las que proceden a modificar otros tantos preceptos de la LPMAR.

B) La quinta reforma de la LPMAR

En efecto, la Disposición Adicional Primera de esta Ley 13/2013 añade tres nuevos apartados en el artículo 25 LPMAR que de este modo pasa a tener seis con tres distintas procedencias. El artículo 25.1 LPMAR, que mantiene su redacción original de 2002, define qué se entiende por licencia ambiental municipal (LAM) y ofrece una primera delimitación de las actividades a ella sometidas tanto para ser implantadas como para cualquier cambio sustancial. El artículo 25.2 LPMAR también mantiene su redacción inicial y señala las finalidades de la LAM que son "prevenir" riesgos e "integrar" su gestión. El artículo 25.3 LPMAR establece, también sin el menor cambio, el contenido necesario de la LAM (prescripciones para la protección del medio ambiente, de la salud y para la prevención de incendios). El artículo 25.4 LPMAR, que fue introducido por la Ley 7/2012, contempla dos vías para declarar actividades exceptuadas de LAM bien conforme a la normativa básica estatal, bien conforme a la Orden de actividades exentas (que, como ya se ha dicho, se dictó semanas después). El artículo 25.5 LPMAR, también añadido por la reforma de 2012, dice que tales actividades exentas de LAM quedarán sometidas a comunicación previa o a declaración responsable en lo que, a falta de la oportuna adaptación del Decreto 62/2006, aquí se interpretó como una remisión a las Ordenanzas locales. Pues bien, sobre este sustrato:

– El nuevo artículo 25.6 LPMAR viene a crear una tercera categoría de actividades sometidas a una especie de declaración responsable con derecho a veto puesto que, dice, "Reglamentariamente se podrán prever una serie de instalaciones o actividades que se puedan poner en marcha previa presentación de una declaración responsable, pero confiriendo al alcalde la posibilidad de someter la puesta en marcha de la instalación o de la actividad a licencia ambiental. Dicha sujeción a licencia ambiental se acordará mediante resolución motivada, que deberá ser notificada al interesado en el plazo de quince días hábiles, a contar desde la entrada de la declaración responsable en el Registro del órgano competente para resolver, cuando existan razones que justifiquen la necesidad de establecer determinadas condiciones para evitar que las activi-

dades e instalaciones produzcan daños al medio ambiente y causen molestias o riesgos a las personas y bienes" (énfasis añadido).

– El nuevo artículo 25.7 LPMAR precisa que "En los supuestos previstos en el apartado anterior, el interesado no podrá iniciar la actividad hasta que haya transcurrido el plazo en que el alcalde puede determinar la sujeción a licencia ambiental de la misma. Transcurrido el referido plazo sin que se haya producido tal pronunciamiento, el interesado podrá iniciar el desarrollo de la actividad a que se refiera su declaración responsable".

– Y el nuevo artículo 25.8 LPMAR vuelve a referirse tanto a las actividades sometidas a LAM como a las sometidas a declaración responsable (aunque no a las que pudieran estar sometidas a comunicación previa) para conferir de forma expresa las potestades de suspensión o clausura. Textualmente: "En todo caso, en cualquier momento, durante el desarrollo de la actividad para la que se ha obtenido previamente licencia ambiental o que se haya iniciado mediante declaración responsable en los términos previstos en el presente artículo, si el órgano competente aprecia disconformidad entre la obra, proyecto o actividad y las condiciones recogidas en la licencia ambiental o en la declaración responsable o con el cumplimiento de la normativa que fuera de aplicación para el desarrollo de las mismas, podrá de forma motivada acordar la suspensión cautelar o clausura de la instalación proponiendo, en su caso, las medidas correctoras que permitan su reanudación".

Por otra parte, el artículo 26 LPMAR es objeto de nueva redacción por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 10/2013. En dicho precepto se contemplan los aspectos que han de ser respetados por el desarrollo reglamentario del procedimiento aplicable para la concesión de la LAM. Su redacción original ya había resultado afectada por la Ley 10/2003. Comparado con aquélla, el nuevo texto tan sólo introduce dos cambios: de un lado, el plazo para resolver se reduce de cuatro a tres meses; de otro, el sentido del silencio administrativo pasa de negativo a positivo.

Finalmente, el artículo 53.3 LPMAR también es objeto de nueva redacción por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 10/2013. La redacción original de este precepto, que tipifica las infracciones (muy graves, graves y leves) "en materia de licencia ambiental" ya había resultado afectada también por la Ley 10/2003. La comparación de textos depara apenas tres cambios. El primero afecta al encabezamiento que ahora dice "en materia de actividades sujetas a licencia ambiental". El segundo afecta a la infracción muy grave tipificada en el artículo 53.3.1.a) LPMAR que, junto a la falta de licencia ambiental comprende también ahora la falta de declaración responsable (aunque no de comunicación previa) cuando proceda. Además, se agrega ahí un párrafo según el cual "[A] estos efectos, se equiparará a la inexistencia de licencia ambiental o declaración responsable el incumplimiento de las órdenes de suspensión o clausura de la ejecución del proyecto, obra o actividad". Y el tercero y último afecta a la infracción grave antes tipificada en el artículo 53.3.2.f) LPMAR que se suprime

como tal pero que, en realidad, se convierte en infracción muy grave puesto que, como se ha visto, el incumplimiento de las órdenes de suspensión o clausura se "equipara" ahora a la inexistencia de título que ampare la actividad.

No se puede pasar por alto que estas reformas de la LPMAR implican la necesidad de adaptar su Reglamento. Ni tampoco que ese reto coincide con los esfuerzos que han de emprenderse para adaptar ambas normas autonómicas a las nuevas exigencias impuestas por las modificaciones registradas este mismo año en la normativa básica estatal tanto en materia de evaluación ambiental como de autorización ambiental integrada.

2.3. Fiscalidad ambiental

En desarrollo de las previsiones contenidas en los artículos 49 a 62 de la Ley 7/2012 se ha dictado la Orden 8/2013, de 25 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se regulan la repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y los requisitos del pesaje y se aprueban el documento de repercusión y el modelo de autoliquidación. Pero con posterioridad la regulación de este tributo resultaría afectada por la *Ley 6/2013, de 21 de junio, por la que se introducen modificaciones en el impuesto para la eliminación de residuos en vertederos*. Esta reforma se debe a que "en los primeros meses de aplicación del referido impuesto, se ha apreciado la necesidad de resolver una serie de cuestiones técnicas en relación con la gestión del impuesto que tienen lugar cuando la entrega no se produce directamente en un vertedero, sino en una planta de tratamiento previo de residuos". Por otra parte, "y al objeto de favorecer las operaciones de valorización y recuperación de residuos frente a la eliminación, se amplía la posibilidad de aplicar el tipo de gravamen reducido que grava el depósito de residuos a aquellos que hayan pasado previamente por una planta de tratamiento".

Por lo demás, entre las medidas tributarias contenidas en la *Ley 13/2013, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2014*, se han de destacar las dos siguientes: El artículo 28 de la Ley 13/2013 procede a la actualización anual del coeficiente aplicado al canon de saneamiento regulado en la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, que pasa del 0,48 al 0,49. El artículo 29 de la misma Ley modifica también la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos para, entre otras cosas, crear la tasa por tramitación de los certificados de eficiencia energética de edificios con una tarifa de 37,95 euros por la tramitación de cada certificado.

2.4. Urbanismo

El artículo 32 de la Ley 13/2013 introduce trece modificaciones en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR). La exposición de motivos explica que estas modificaciones se deben a "motivos de distinto

orden. En primer lugar, se trasladan a nuestra legislación los cambios efectuados por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que ha modificado algunos artículos del TRLS que a su vez tienen incidencia en distintos artículos de la LOTUR". En segundo lugar, "dadas la situación económica y las necesidades empresariales y de empleo detectadas en la actualidad, con el fin de facilitar la implantación de empresas en el suelo industrial urbanizado y prácticamente consolidado, se permite que, siempre que se respeten y cumplan la superficie de zonas verdes y dotaciones exigibles en la LOTUR, se puedan hacer modificaciones para la recalificación de terrenos a uso industrial de solares vacíos dentro del suelo ejecutado conforme al planeamiento". Y, en tercer lugar, "finalmente, se incluyen algunas otras modificaciones menores, relativas a procedimientos".

2.5. Biodiversidad

El artículo 33 de la Ley 13/2013 modifica el artículo 17 de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja, que versa sobre la habilitación del pescador. Lo hace para "simplificar los requisitos necesarios para la obtención por primera vez de la licencia de pesca en La Rioja, equiparando los mismos a los exigidos en otras comunidades" y se acoge a la posibilidad ofrecida por la LPNB estatal que "suprimió la necesidad de un examen, permitiendo otros modos de obtener la licencia, que ahora se introducen", como los "cursos con aprovechamiento".

El artículo 36 de la Ley 13/2013 establece una nueva ampliación de la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda que es ya la tercera que afecta a su delimitación desde que se estableció mediante Ley 3/1999, de 31 de marzo, por la que se aprueba la ampliación de la Reserva Regional de Caza de Cameros y su cambio de denominación. El caso es que, por aplicación de esta auténtica ley singular, la Reserva incluye ahora la totalidad del término municipal de Pradillo de Cameros de modo que su superficie total pasa a ser de casi 108 hectáreas. La nueva descripción de linderos se recoge en el Anexo I de la propia Ley de acompañamiento junto con un plano de situación de los terrenos incorporados que figura como Anexo II. Y todo ello sin expresa derogación de los anexos precedentes que siguen figurando en la Ley 11/2006, de 27 de diciembre y en la Ley 7/2011, de 22 de diciembre; normas éstas que, por cierto, tampoco procedieron a la expresa derogación de la Ley 3/1999..

El artículo 41 de la Ley 13/2013 introduce dos modificaciones en la Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de itinerarios verdes de La Rioja. La primera de ellas afecta al artículo 3.3, que antes declaraba "de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal e imposición o modificación de servidumbres todas las infraestructuras precisas para el desarrollo de la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja" pero que ahora sustituye la expresión "todas las infraestructuras precisas" por "todos los bienes y derechos precisos". La segunda afecta al primer párrafo del artículo 8. Hasta ahora, este precepto decía que "La Comunidad Autónoma de La Rioja adquirirá los terrenos afectados por las obras contenidas en el proyecto de

construcción aprobado, por cualquiera de los medios establecidos en el ordenamiento jurídico. La adquisición llevará implícita la afectación al fin de utilidad pública". La nueva redacción dice que "La Comunidad Autónoma de La Rioja adquirirá la propiedad u otros derechos de uso sobre los terrenos afectados por las obras contenidas en el proyecto", manteniendo todo lo demás. Como justificación, la exposición de motivos dice que "la reforma tiene la finalidad de permitir la construcción de vía verde respecto de terrenos para los que se obtiene la disponibilidad por cualquier medio admitido en el ordenamiento jurídico, sin necesidad de que se produzca la adquisición de la propiedad".

2.6. Utilización del estiércol como enmienda agraria y forestal

Invocando las competencias autonómicas en las materias de agricultura, protección del medio ambiente y sanidad, el Gobierno de La Rioja ha aprobado el *Decreto 34/2013, de 11 de octubre, por el que se regula la utilización de los estiércoles como enmienda en la actividad agraria y forestal*. Tiene por objeto regular "el régimen de almacenamiento, gestión y aplicación de los estiércoles así como el registro de estas operaciones por parte del titular de la explotación ganadera o del centro de distribución de estiércol" (artículo 1.1). De su ámbito de aplicación se excluye "el tratamiento de estiércoles en cualquier otro destino distinto" del agrario o forestal (artículo 1.2). De este mismo precepto se deduce que cuando las citadas operaciones se realicen conforme a lo dispuesto en esta norma, no tendrán la consideración de vertido a los efectos de la legislación de aguas ni tampoco de la de residuos. Este planteamiento se funda en la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia europeo que, como oportunamente se recuerda en el preámbulo, tiene dicho que el estiércol no es residuo.

Para empezar, se establece la obligación de que determinadas explotaciones ganaderas dispongan de estercolero que ha de reunir las condiciones señaladas en el Anexo I. Esta obligación pesa sobre las explotaciones ganaderas intensivas y sobre las que tengan una capacidad superior a 20 unidades de ganado mayor (según la tabla de equivalencia del Anexo V). Aunque caben dispensas justificadas de esa obligación, el depósito sistemático de estiércol, con o sin estercolero, se somete a esas mismas condiciones técnicas. Además, todas las explotaciones ganaderas deben cumplimentar un "Registro de Gestión de estiércoles" con el contenido mínimo que se determina en el Anexo III. Y, si superan el umbral de 20 UGM o se encuentran en zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos, deben además presentar ante la Dirección General con competencias en materia de ganadería un "Plan de Producción y gestión de estiércol" de su explotación con los datos mínimos del Anexo II y que deberá revisarse anualmente sin perjuicio de su modificación o actualización por causas sobrevenidas.

El estiércol generado puede gestionarse por el propio titular de la explotación ganadera, mediante su cesión a un centro de distribución de estiércol o a través de un gestor de residuos. Para realizar la actividad de centro de distribución de estiércol

se requiere autorización de la Dirección General competente en materia de ganadería; autorización que sólo se concederá si el titular presenta el correspondiente plan de producción y gestión y que es independiente de "la preceptiva licencia ambiental municipal si disponen de instalaciones de almacenamiento". El transporte de estiércol queda sometido al régimen de intervención previsto en el artículo 20 del Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los subproductos derivados no destinados al consumo humano. La efectiva utilización de estiércoles como enmienda en suelos agrícolas y forestales ha de respetar las normas que al efecto contiene el Anexo VIII y que se concretan, principalmente, en la limitación de aporte máximo de nitrógeno a 250 kilogramos por hectárea y año (que en zonas vulnerables se reduce a 170) y en distancias mínimas de protección respecto a aguas superficiales, otras explotaciones ganaderas, núcleos de viviendas o captaciones de agua. Las funciones de control e inspección se atribuyen indistintamente a los "servicios con competencias en materia de ganadería, agricultura y medio ambiente". El régimen sancionador se remite a la Ley 8/2013, de 24 de abril, de sanidad animal, pero también al Texto Refundido de la Ley de Aguas y a la Ley estatal de residuos y suelos contaminados. Se contempla en fin, un régimen transitorio con plazos para la adecuación de instalaciones de almacenamiento (seis meses en zonas vulnerables y dos años en el resto del territorio) y para que las instalaciones preexistentes remitan a la consejería sus correspondientes planes (un año para las explotaciones ganaderas y seis meses para los centros de distribución de estiércol).

3. PLANES Y PROGRAMAS

Otra vez hay que abrir este apartado recordando que, aunque han vencido sobradamente los plazos previstos en la LOTUR de 2006 para la aprobación de los principales instrumentos de ordenación del territorio –que son la Estrategia Territorial Riojana y la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable–, prolonga un año más su vigencia transitoria el viejo Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) de 1988. Y, aunque se han anunciado importantes avances en la tramitación de los preceptivos planes de gestión de los seis espacios de la Red Natura 2000 declarados en La Rioja, no se ha procedido por el momento a la publicación oficial de los textos definitivos.

Entre tanto, y agotada su vigencia, el III Plan Riojano de I+D+i, aprobado por Decreto 57/2008, ha resultado derogado y sustituido por el *Decreto 23/2013, de 26 de julio, por el que se aprueba el IV Plan Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación 2013-2016* que toma como referencia los objetivos europeos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Su "objetivo 3" se propone "[E]stimular el desarrollo tecnológico sostenible, respetuoso con la protección y la mejora de la calidad medioambiental". En línea con ello, dentro ya del correspondiente "plan operativo", su "línea estratégica retos sociales del espacio europeo de I+D+i" contempla, entre otros, los "Programas de Trabajo" de "seguridad alimentaria y agricultura sostenible" (4.2.2), "energía segura,

limpia y eficiente" (4.2.3), "transporte integrado, verde e inteligente" (4.2.4) y "cambio climático y recursos eficientes" (4.2.6). Desde una perspectiva también transversal, integra igualmente aspectos ambientales el Decreto 13/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Estadística para La Rioja para el periodo 2013-2016.

Así pues, el único instrumento de planificación específico del sector que ha aparecido este año es el *Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2013-2018,* que ha sido aprobado por la Resolución nº 199, de 15 de febrero de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Resolución que, por su forma, es obvio que carece de valor normativo y que, por su contenido, vago y nada imperativo, puede considerarse, a lo sumo, como una instrucción de servicio dirigida, exclusivamente, a los órganos y unidades integradas en la Dirección General de Calidad Ambiental. En todo caso, como novedad más reseñable, entre sus "objetivos estratégicos" el Plan incluye el de "promoción de la calidad, competencia técnica y mejora continua" para lo cual "anualmente se deberán establecer programas" de formación "de los inspectores y verificadores ambientales" y de "actividades de intercambio de información" y experiencias en coordinación con otros servicios de inspección autonómicos, estatales y locales y en cooperación con redes como IMPEL y REDIA. Con ello pudiera estar tal vez relacionado, aunque su objeto no se identifica con la claridad que sería deseable, el convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno de La Rioja, a través de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, y la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), que tendrá una duración de cinco años. Por lo demás, según lo establecido en el Capítulo IV del Plan, poco después se hizo público el *Programa de Inspección Medioambiental de La Rioja para el año 2013,* aprobado mediante la Resolución nº 117, de 15 de marzo de 2013, del Director General de Calidad Ambiental.

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. Organización

Contemplada, según se ha visto, por la Ley 10/2013 como "órgano de coordinación de toda la política en materia de emprendimiento", por Decreto 42/2013, de 29 de noviembre, se crea la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos, entre cuyos cinco vocales se incluye al titular de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. En cierto modo, norma organizativa es también el *Decreto 22/2013, de 26 de julio, por el que se regula el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios en La Rioja.* Se dicta en ejercicio de las competencias autonómicas en las materias de régimen minero y energético, protección del medio ambiente y autoorganización pero, en realidad, se limita a dar cumplimiento en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma a lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. El Registro se adscribe a la Dirección General con competencia en materia de industria y energía. También se ha creado, aunque en este caso en aplicación del Reglamento del Dominio Público

Hidráulico estatal, el Registro autonómico de seguridad de balsas que, en virtud de la Orden 6/2013, de 1 de julio, queda adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial.

4.2. Gestión

Los Presupuestos Generales de la CAR para el año 2013 fueron aprobados por la Ley 6/2012, de 21 de diciembre, y ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.222 millones de euros; lo cual supone un descenso de 45 millones respecto del ejercicio anterior. Así, en tiempos de recortes generalizados (PASCUAL MEDRANO, 2013), los 102,5 millones asignados en 2012 al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente se redujeron para este año a 95,3 millones. De ellos, a la Dirección General de Medio Natural correspondieron 25,2 millones (1,1 menos que en el ejercicio anterior) mientras que a la de Calidad Ambiental fueron a parar 16,1 (2,8 menos que el año anterior).

En cuanto a la actividad de policía, la web oficial de la Consejería ha mejorado la presentación de las series estadísticas aunque, por el momento, no se ofrecen los datos correspondientes a 2013. El seguimiento del boletín oficial permite comprobar que la mayoría de los diez expedientes de evaluación ambiental de planes y programas que han culminado su tramitación durante el año versa sobre modificaciones de planes urbanísticos que han finalizado con "decisión de no sometimiento". Como excepción, fundamentalmente para poder analizar con más detalle los efectos sobre el medio hídrico y sobre "dos yacimientos arqueológicos que podrían verse afectados indirectamente", sí se ha decidido someter a EAE la modificación del PGM de Aldeanueva promovida por el Ayuntamiento para posibilitar la instalación de granjas avícolas. Pero la lista incluye también dos pronunciamientos sobre sendas propuestas de modificación del PEPMAN: una en Lagunilla, que se ha decidido no someter a EAE, y otra en Arnedo que, en cambio, se ha decidido sí someter ya que pretende "la descatalogación de la totalidad de las huertas tradicionales del Cidacos en el municipio de Arnedo para su posterior clasificación como suelo urbanizable y como suelo no urbanizable genérico".

En cuanto a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, se han examinado 8 nuevas actividades. Entre ellas figuran dos líneas eléctricas, un desguace de vehículos fuera de uso y otro de almacenamiento de chatarra, un área de autocaravanas, un pozo para la explotación de acuífero, una concentración parcelaria y un regadío. Todos estos expedientes concluyeron con decisiones autonómicas de no sometimiento. Por otra parte, se ha otorgado una nueva autorización ambiental integrada para la ampliación de una explotación porcina mientras que en los otros 9 expedientes de este tipo se ha accedido a la modificación o a la renovación de otras tantas autorizaciones preexistentes.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente ha hecho públicas las declaraciones de impacto ambiental favorable del proyecto "Línea eléctrica aero-sub-

terránea a 66 kV denominada La Serna-La Senda, términos municipales de Tudela y Castejón (Navarra) y término municipal de Alfaro (La Rioja)" (Resolución de 26 de marzo de 2013) y del proyecto "Explotación para recursos de la Sección C, denominada Las Conchas, que afecta a las provincias de Araba/Álava, Burgos y La Rioja" (Resolución de 24 de julio de 2013).

Cabe además dar cuenta del convenio marco de colaboración entre el Gobierno de La Rioja, a través de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y Ecoembalajes España SA para "regular los compromisos" de ambas partes "en lo que respecta al funcionamiento del sistema integrado gestionado por Ecoembes" en materia de envases y residuos de envases.

En otros frentes de actuación autonómica, a los programas de fomento ya existentes han venido a sumarse las subvenciones reguladas en la *Orden 2/2013, de 31 de enero*, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la realización de actividades y proyectos de educación ambiental promovidos por entidades sin ánimo de lucro y en la *Orden 12/2013, de 17 de octubre*, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos para la promoción y el fomento de la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición (RCD) procedentes de obras menores domiciliarias.

Este programa, por cierto, y también la regulación del estiércol ya comentada, traen causa de experiencias piloto que se venían desarrollando desde hace tiempo en municipios de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama que con éstas y otras iniciativas cumple su misión de servir como "laboratorio de ideas" para el desarrollo (rural) sostenible. Precisamente en verano de 2013 se cumplía el décimo aniversario de su declaración como tal por la UNESCO y, en consecuencia, sus responsables afrontaron desde comienzos de año el preceptivo proceso de revisión decenal conforme al Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera. Abierto a la participación de los cuarenta municipios que integran la Reserva riojana, dicho proceso ha permitido hacer balance y renovar compromisos para la próxima década. La documentación preparada al efecto fue informada favorablemente en otoño por el Comité Español del Programa *Man and Biosphere*. Ahora la última palabra la tiene el Comité Internacional de Coordinación de dicho Programa de la UNESCO y se espera que se pronuncie sobre la continuidad de la Reserva de la Biosfera riojana a mediados de 2014.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. Panorámica

Como es costumbre, en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica quedan reseñadas las sentencias dictadas en aplicación de normativa ambiental por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Se consigna incluso la Sentencia de 12 de diciembre de 2012 que, en relación con la impugnación de planes

urbanismo, afirma que la "interpretación armonizadora" establecida por el Tribunal Supremo para Cataluña es también aplicable en La Rioja de manera que "el acuerdo de aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo tiene un aspecto de acto administrativo (el acuerdo en sí adoptado por la Comisión, con sus requisitos de procedimiento, de quórum, etc.) y otro aspecto de disposición de carácter general (el propio Plan de urbanismo que se aprueba)". Y así "la exigencia de agotamiento de la vía administrativa es conforme a Derecho en cuanto se impugne el acuerdo de la Comisión en el aspecto que tiene de acto administrativo, pero no en cuanto se impugne la disposición misma, pues en este último caso el artículo 107 LPC prohíbe la exigencia".

Y se reseña allí también la Sentencia de 22 de noviembre de 2012 en la que asoma alguna de las dificultades existentes para el control judicial de decisiones adoptadas por los Grupos de Acción Local que gestionan las ayudas al desarrollo rural enmarcadas en el eje Leader Plus; dificultades que, desde luego, no son exclusivas de esta región pero que adquieren en ella tintes bastante peculiares (PRIETO ÁLVAREZ, 2013, 156).

5.2. Evaluación de impacto ambiental de líneas eléctricas

Pero, entre todos esos pronunciamientos destacan los tres que versan sobre el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de otros tantos proyectos de líneas eléctricas y que son los siguientes:

– La Sentencia de 17 de enero de 2013 desestima el recurso interpuesto por una afamada bodega de Haro contra la aprobación de un proyecto de línea eléctrica promovido por Iberdrola. La demandante esgrimía, entre otros argumentos, "falta de motivación que justifique la utilidad pública de la construcción de la línea" en cuestión, la existencia de "posibles trazados alternativos menos perjudiciales" y la "falta de evaluación de impacto ambiental". La primera alegación se rechaza porque los "datos y hechos" obrantes en el expediente y la prueba pericial de parte "justifican adecuadamente la necesidad y conveniencia de la instalación". La segunda, que invocaba la protección del paisaje, se rechaza también porque el informe técnico que acompañaba a la demanda y que proponía, básicamente, que la línea "en vez de aérea, se ejecute enterrada", se considera, a la vista de las pruebas practicadas, que no es viable técnicamente ni tampoco económicamente. Y la tercera se rechaza, en fin, porque la Sala no aprecia que el diseño de la línea (con longitud inferior a tres kilómetros) suponga, como se sostenía por la actora, fraccionamiento de un proyecto más amplio que así conseguiría eludir su sometimiento a evaluación de impacto ambiental. La valoración por el Tribunal de la prueba pericial adquiere también aquí un valor determinante para despejar lo que se considera una "cuestión técnica" cosa que hace estimando "como más ajustadas a la realidad técnica y jurídica que nos ocupa las valoraciones y conclusiones que se contienen en el dictamen del ingeniero industrial" aportado por Iberdrola frente al emitido por ingeniero agrónomo aportado por la demandante.

– La Sentencia de 21 de marzo de 2013 estima, en cambio, el recurso contra otra autorización de línea eléctrica promovida por Iberdrola (Rincón II). La demandante en este caso es una empresa eléctrica de la competencia y alega, en sustancia, la omisión de determinados trámites que considera esenciales. Entre ellos, y puesto que la longitud de la línea es superior a tres kilómetros (casi veinte), echa en falta que el órgano ambiental no haya adoptado ninguna decisión motivada y pública acerca de si el proyecto debe someterse o no a evaluación de impacto ambiental. La demandada defendía que el proyecto no podía subsumirse en el Anexo II, Grupo 4, letra a) del Reglamento de la LPMAR ya que éste se refiere "a las instalaciones de transporte de energía eléctrica y no a instalaciones de distribución como es la que nos ocupa". La Sala constata que la Ley del Sector Eléctrico distingue entre las funciones de transporte y distribución de energía eléctrica pero también que en casos similares la Administración autonómica entiende que estas últimas están igualmente incluidas en el citado anexo y, por consiguiente, "se hace precisa una decisión del órgano ambiental". Adicionalmente, y dado que pudiera entenderse que la solicitud de autorización del proyecto se había presentado antes de la entrada en vigor del Reglamento de la LPMAR, la Sala invoca la jurisprudencia contenida en las SSTS de 19 de octubre de 2005 y 18 de abril de 2005 que interpreta la Directiva 85/337/CEE "resolviendo las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado anexo II, al confirmar que los Estados miembros no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado Anexo". Por consiguiente, el fallo anula la resolución impugnada y ordena la retroacción de las actuaciones administrativas para que se dé cumplimiento al trámite previsto en el artículo 26 del Decreto 62/2006". La estimación del recurso "hace innecesario el examen de los motivos de carácter material" que también se aducían (vulneración de los principios de sistema de red única y monopolio natural y de menor coste consagrados en la LSE).

– Por las mismas razones y con amplia transcripción de este pronunciamiento, la Sentencia de 13 de junio de 2013 estima también el recurso interpuesto por empresas dedicadas a la producción de aceite ecológico contra la autorización de otra línea eléctrica de Iberdrola de casi siete kilómetros entre Aldeanueva y Calahorra que no había sido sometida al ahora denominado en la normativa estatal procedimiento simplificado de evaluación de impacto ambiental.

6. PROBLEMAS

En el capítulo de los conflictos con el Estado hay que señalar que la STC 84/2013, de 11 de abril, ha desestimado en su integridad el recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra dos preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción que les había dado la reforma en ella operada por

la Ley 10/2006, de 28 de febrero. En concreto, el Tribunal Constitucional avala las competencias estatales para establecer la prohibición del cambio de uso de terrenos forestales incendiados y la limitación a la circulación con vehículos a motor por pistas forestales. No hay, en cambio, nuevos datos oficiales que reseñar en el capítulo de la cooperación vertical y, entre los que sí existen en materia de cooperación horizontal, destaca una interesante iniciativa que, no obstante, no deja de presentar claroscuros.

En efecto, a finales del año 2012, el Consejero de Educación, Cultura y Turismo del Gobierno de La Rioja, Gonzalo Capellán, y la Consejera de Cultura del Gobierno vasco, entonces presidido por Patxi López, habían suscrito un "protocolo de colaboración" que recogía "la voluntad de ambas administraciones de redactar y presentar una candidatura conjunta a la lista de bienes culturales considerados patrimonio mundial por la UNESCO bajo el título de *El paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja y La Rioja Alavesa*". En el mismo acto ambas delegaciones destacaban que "esta candidatura recoge la excepcionalidad cultural del paisaje cultural de La Rioja y Rioja Alavesa desde un punto de vista histórico, geográfico y cultural, lo que le hace merecedora de un reconocimiento análogo al que poseen la región vitivinícola de Tokay (Hungría), el de la jurisdicción de Saint-Emilion (Francia) o el de la región vitícola del Alto Duero (Portugal)". Tras los trámites oportunos, ya en noviembre de 2013 se ha informado de que "el Consejo Nacional de Patrimonio Histórico elige el paisaje cultural del vino y el viñedo como candidatura española a Patrimonio de la Humanidad" de modo que "será, junto a 'Los Caminos de Santiago del Norte Peninsular', la candidatura española que aspire a alcanzar esta distinción".

La decisión se ha valorado en clave política como "un impulso al proyecto presentado conjuntamente por las comunidades autónomas de La Rioja y el País Vasco con objeto de lograr un reconocimiento del paisaje y de la cultura asociada al vino como patrimonio y bien cultural, lo que supondría una gran oportunidad para su difusión, protección y la promoción enoturística de estas regiones". Ciertamente, la web oficial del Gobierno de La Rioja, que es de donde se recogen todas las referencias aquí entrecomilladas, resalta esta dimensión económica "como una oportunidad de promoción y proyección internacional de nuestro paisaje cultural para poner en valor un recurso histórico, natural y humano como foco de dinamización de La Rioja y La Rioja Alavesa, y como motor generador de riqueza clave en el futuro de la zona y de sus habitantes". Con menos triunfalismo se ha acogido la noticia al otro lado del Ebro donde una moción aprobada por las Juntas Generales de Álava ya había expresado, cuando menos, recelos ante la iniciativa (Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava de 5 de junio de 2013). En ella, las Juntas "muestran su apoyo al proyecto" pero "siempre y cuando sea refrendado por los habitantes de Rioja Alavesa y no afecte negativamente a la economía productiva de la Cuadrilla". Instaban además al Gobierno vasco "a que trabaje conjuntamente con la Diputación Foral de Álava en la preparación de la candidatura" y "en la elaboración de un informe que recoja los derechos y obligaciones derivadas de la declaración de Patrimonio de la Humanidad". E instaban también "a las Instituciones de Rioja Alavesa a que inicien un proceso de participación ciudadana para establecer

como resultado del mismo y si se aceptara el proyecto, la lista de bienes y paisajes así como el proyecto de gestión de la Declaración de Patrimonio de la Humanidad".

En el Parlamento de La Rioja el tema ha suscitado numerosas preguntas y peticiones de información por los grupos de la oposición que han sido respondidas por el Consejero en más de una ocasión, incluso por escrito, con monosílabos. Tanto el Grupo Parlamentario Mixto como el Socialista llegaron a proponer la ampliación del número de municipios incluidos en la candidatura; propuestas que fueron rechazadas por 11 votos a favor y 18 en contra. También han sugerido que algunos proyectos en curso, y en particular, líneas eléctricas, podrían resultar contraproducentes a lo que el Consejero ha respondido que "la UNESCO decidirá si es oportuno o no". Más recientemente, el Grupo Parlamentario Popular ha registrado una "Proposición no de Ley en Pleno relativa a que el Parlamento de La Rioja acuerde apoyar la candidatura" y "animar a toda la sociedad riojana a sumarse a esta causa que es de interés para el futuro de todos los riojanos". En ella, por cierto, se recuerda que ya en 1997 La Rioja consiguió esa declaración para San Millán de la Cogolla. Fuera de las instituciones algunas voces han hecho notar que aquel precedente no es comparable con la declaración que ahora se persigue y que afectaría a 102 municipios riojanos sin que haya habido debate público ni información acerca de las eventuales limitaciones sobre los actuales usos del suelo que pudiera entrañar la protección de tan vasto patrimonio inmaterial.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la verdad es que los únicos anuncios oficiales han aparecido con posterioridad a la decisión del Consejo Nacional. El Boletín Oficial del Estado de 26 de noviembre de 2013 publica la Resolución de 8 de noviembre de 2013, de la Dirección General de Cultura, de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo, por la que se incoa expediente para la declaración de bien de interés cultural el Paisaje Cultural del Vino y el Viñedo de La Rioja. El Boletín Oficial del País Vasco de 3 de enero de 2014 publica la Resolución de 16 de diciembre de 2013, del Viceconsejero de Cultura, Juventud y Deportes, por la que se incoa y se somete a información pública y audiencia a los interesados el expediente para la declaración de Bien Cultural Calificado, con la categoría de Conjunto Monumental, del Paisaje de la Cultura del Vino y el Viñedo de la Rioja Alavesa (Álava).

En fin, ya que en nuestra crónica anterior echábamos de menos la aportación ambiental anual de la Defensora del Pueblo Riojano, sépase que no sólo no se ha cubierto la vacante que dejó, tras su dimisión, María del Bueyo Díaz Jalón, sino que, invocando razones de "austeridad", la propia institución ha quedado "suspendida" en virtud de la Ley 9/2013, de 21 de octubre, de suspensión de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

– *Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente:*

Consejero: Iñigo Nagore Ferrer.

Secretaría General Técnica: Florencio Larrea Villarroya.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Igor Fonseca Santaolalla.

Dirección General de Investigación y Desarrollo Rural: María Martín Díez de Baldeón.

Dirección General de Medio Natural: Miguel Urbiola Antón.

Dirección General de Calidad Ambiental: José María Infante Olarte (que es también Presidente del Consorcio de Aguas y Residuos).

– *Leyes ambientales aprobadas durante 2013:*

Ley 6/2013, de 21 de junio, por la que se introducen modificaciones en el impuesto para la eliminación de residuos en vertederos, creado por la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2013 de la CAR.

Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes.

Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2014.

– *Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2013:*

Orden 1/2013, de 22 de enero, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se exceptúan de licencia ambiental determinadas actividades del Anexo V del Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I, intervención administrativa de la Ley 5/2002.

Orden 2/2013, de 31 de enero, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la realización de actividades y proyectos de educación ambiental en la CAR promovidos por entidades sin ánimo de lucro.

Orden 3/2013, de 31 de enero, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se modifica 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 Programa de Desarrollo Rural 2007/2013.

Orden 8/2013, de 25 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se regulan la repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y los requisitos del pesaje y se aprueban el documento de repercusión y el modelo de autoliquidación.

Decreto 22/2013, de 26 de julio, por el que se regula el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios en La Rioja.

Decreto 34/2013, de 11 de octubre, por el que se regula la utilización de los estiércoles como enmienda en la actividad agraria y forestal.

Orden 12/2013, de 17 de octubre, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos para la promoción y el fomento de la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición (RCD) procedentes de obras menores domiciliarias.

– *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2013:*

Resolución nº 199, de 15 de febrero de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2013-2018.

Resolución nº 117 de 15 de marzo de 2013 del Director General de Calidad Ambiental por la que se aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de La Rioja para el año 2013.

Decreto 23/2013, de 26 de julio, por el que se aprueba el IV Plan Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación 2013-2016.

– *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja:*

Sentencia de 22 de noviembre de 2012: no admite recurso contra escrito meramente informativo de la Secretaría General Técnica en relación con ayuda Leader Plus gestionada por Grupo de Acción Local.

Sentencia de 7 de diciembre de 2012: competencia autonómica para imponer sanción a un ayuntamiento por incumplimiento de sus obligaciones en materia de residuos urbanos.

Sentencia de 12 de diciembre de 2012: naturaleza jurídica de los actos de aprobación definitiva de planes de urbanismo.

Sentencia de 17 de enero de 2013: desestima recurso contra aprobación de proyecto de línea eléctrica por no apreciar fraccionamiento fraudulento a efectos de evaluación de impacto ambiental.

Sentencia de 6 de marzo de 2013: desestima recursos contra sanciones en materia de caza dentro de la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda.

Sentencia de 21 de marzo de 2013: estima recurso contra autorización de línea eléctrica para que se adopte decisión sobre el sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental.

Sentencia de 18 de abril de 2013: estima recurso contra sanción urbanística por prescripción.

Sentencia de 13 de junio de 2013: estima recurso contra autorización de otra línea eléctrica para que se adopte decisión sobre el sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental.

– *Publicaciones:*

Barriobero Martínez, Ignacio, "Derecho y políticas ambientales en La Rioja", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IV, núm. 1 (2013).

Liébana Ortiz, Juan Ramón y Pérez Escalona, Susana, "La Responsabilidad Social de la Empresa en La Rioja", en L. López Cumbre (coord.), *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa,* Comares, Granada, 2012, pp. 847-865.

Moreu Carbonell, Elisa, "Marco jurídico de la extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (Fracking)", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 3, núm. 2 (2012).

Pascual Medrano, Amelia, "La Comunidad Autónoma de La Rioja: en la senda de los recortes", *Revista General de Derecho Constitucional,* 16 (2013).

Prieto Álvarez, Tomás (dir.), *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico,* Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

XXXI

Madrid: las modificaciones operadas en el régimen jurídico de los espacios naturales

Mª Consuelo Alonso García

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–3. Organización.–4. Ejecución.–5. Jurisprudencia.–*A) Evaluación de impacto ambiental.–B) Aguas.–C) Control de las decisiones administrativas declarativas de determinados espacios como protegidos.–D) Minas.–E) Ruido.–F) Residuos.*–6. Problemas.–*A) Paralización del proyecto Eurovegas.–B) A la espera de una solución para la Cañada Real Galiana.–C) Algunas polémicas previsiones en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo.–D) Tratamiento de residuos.*–7. Lista de responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma de Madrid.–8. Listado de normas.–*A) Disposiciones generales.–B) Disposiciones sectoriales.*–9. Lista de jurisprudencia.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Curiosamente, las decisiones más importantes sobre la política ambiental de la Comunidad de Madrid adoptadas durante 2013 no proceden de las instancias autonómicas, sino de las estatales.

En efecto, la norma de más trascendencia en este período de tiempo ha sido la Ley 7/2013, de 25 de junio, por la que se crea el decimoquinto Parque Nacional de España: el de la Sierra de Guadarrama, aunque el mismo es el resultado de la gestión que conjuntamente, y desde los primeros años de 2000, han llevado a cabo tanto la propia Comunidad madrileña como la de Castilla-León, en cuyos territorios se ubica este importante espacio natural de 30.000 hectáreas.

La riqueza ecológica y cultural, pero también educativa y científica, tan sobresaliente de este entorno, aconsejan que su conservación sea declarada de interés general y

se eleve su régimen de protección al más alto nivel que permite nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, en este territorio, de características singulares, únicas y representativas, se identifican nueve de los sistemas naturales incluidos en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, entre los que destacan los pinares, los sistemas naturales de origen glaciar y periglaciar, humedales y lagunas de alta montaña, formaciones y relieves de montaña y alta montaña, los sistemas naturales de «quejigares y melojares», los «matorrales supraforestales, pastizales de alta montaña, estepas leñosas de altura y cascajares» y «pinares, sabinares y enebrales», etc., además de la riqueza de su flora y su fauna.

Esta declaración es fruto, además, de una aspiración social destinada a frenar el deterioro que el incremento demográfico y el turismo de masas producen en un entorno tan próximo a una gran urbe como es Madrid. Se preserva, por tanto, este importante ámbito físico desde el máximo de los niveles de protección ambiental, que, no obstante, coexiste con otros regímenes jurídicos protectores, nacionales y comunitarios, de los que sin duda el Parque se beneficiará: Parques regionales, Parques naturales, Red Natura 2000, reserva de la Biosfera y humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional del Convenio de Ramsar.

Sin embargo, esta loable declaración ha chocado con algunas decisiones autonómicas respecto la reorganización, gestión y utilización de este y otros espacios naturales, así como de otros bienes del dominio público que nos permiten afirmar la "rebaja" del nivel de garantía del que hasta ahora gozaban. Estas decisiones se han concretado, además, en una norma que no tiene naturaleza ambiental: se trata de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas 6/2013, de 23 de diciembre.

La misma produce tres importantes modificaciones:

En primer lugar, la inclusión en el nuevo Parque Nacional de la práctica totalidad de la superficie del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas del Peñalara, y de una buena parte del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, desclasificándose de este último algunos terrenos que pasan a incorporarse al nuevo espacio nacional, quedando aquél como "discontinuo".

Fruto de este proceso, se reorganiza también la gestión de Parques autonómicos, que a partir de 2014 será asumida por un Director de los Parques Regionales de la Comunidad de Madrid, que asumirá las funciones de los antiguos Directores existentes para cada uno de ellos. En cada Parque regional se crea, además, un nuevo responsable administrativo, denominado Conservador, cuyas únicas funciones son las que le delegue el Director centralizado.

Por último, la Ley prevé la posibilidad de realizar ocupaciones del territorio tanto de los espacios naturales como de las vías pecuarias y de los montes de utilidad públicas, permitiendo usos y actividades compatibles con el objetivo primordial de la conservación, como los de carácter agrícola, forestal y análogos, las instalaciones desti-

nadas al ejercicio de actividades científicas, docentes y divulgativas, las que favorezcan el desarrollo rural sostenible y los establecimientos de turismo rural en los espacios naturales, consintiendo el establecimiento de conducciones destinadas a servicio público, elevando el plazo de las ocupaciones temporales en las vías pecuarias y aumentando el plazo de las concesiones administrativas para la utilización de los montes de utilidad pública.

A nivel jurisdiccional, el Tribunal Supremo ha dictado las importantes sentencias de 17 de diciembre de 2013 y 18 de diciembre de 2013, que confirmando los fallos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 201, mantiene la nulidad de un buen número de preceptos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, de 29 de junio de 2009, por la que se establecía el Régimen de Gestión y Control de Licencias Urbanísticas de Actividades, que se hace descansar sobre las entidades de colaboración (ECLUs).

Los artículos anulados lo son por infringir el artículo 31 de la Constitución, en la medida en que establece una prestación patrimonial pública que no respeta la reserva de ley en materia tributaria; el 18.2, ya que permitir el acceso a las instalaciones de los técnicos de estas entidades colaboradoras y de los servicios municipales, así como facilitar la información y comunicación necesaria, es contrario al principio de la inviolabilidad del domicilio: y el artículo 24 de la Norma fundamental, en cuanto que demora de acceso a la jurisdicción que supondría la negativa de la entidad colaboradora a otorgar el certificado necesario para tramitar la licencia.

El Consistorio madrileño ya está elaborando una nueva reglamentación que, además de adaptarse a estos fallos, simplifique los trámites administrativos necesarios para la puesta en marcha de una actividad en su término municipal.

2. LEGISLACIÓN

En el nivel legislativo, quizá el hito ambiental más importante producido en la Comunidad de Madrid ha venido determinado por el legislador estatal, que ha procedido a la declaración, mediante Ley 7/2013, de 25 de junio, del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Recordemos a este respecto el importante impulso que la región madrileña realizó para dotar a este espacio natural de la máxima protección ambiental, –y que ya habíamos comentado y valorado positivamente en anteriores ediciones de esta obra–.

Así, el 25 de marzo de 2002 se suscribió un Protocolo de trabajo entre la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León para la definición del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (PORN). La coordinación entre ambas autonomías era ineludible, desde el momento que la superficie del parque pertenece a ambas (21.714 hectáreas para la primera y 12.246 hectáreas en la segunda).

La Comunidad de Madrid aprobó el PORN de la Sierra de Guadarrama mediante Decreto 96/2009, de 18 de noviembre. En dicho documento se establecía un área que por sus valores ambientales se definía como susceptible de ser declarada Parque Nacional. Por su parte, la Comunidad de Castilla y León aprobó dicho instrumento de gestión ambiental mediante Decreto 4/2010, de 14 de enero, en el que también se indica que existe un sector, coincidente con la "Zona de Uso Limitado de Cumbres", que, por sus características naturales y valores ambientales, cumple plenamente los requisitos necesarios para poder ser propuesto como Parque Nacional.

Con objeto de dar cumplimiento al proceso establecido por la Ley 5/2007, en julio de 2010, de Parques Nacionales, se aprobó inicialmente la propuesta de declaración del Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que se remitió al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para ser sometida a informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales y de los Ministerios afectados. El 6 de junio de 2012, este Consejo emitió informe favorable a la propuesta, que ahora ha venido a consagrar la declaración del decimoquinto del país en antigüedad y el cuarto en extensión.

El contenido de la Ley puede resumirse en el siguiente: definición de los objetivos que persigue con la constitución del Parque Nacional, determinación de su ámbito territorial, la zona periférica de protección y el área de influencia socioeconómica, así como el régimen jurídico de protección asociado a su territorio, en el que se especifican los usos y actividades en su interior, y que se clasifican en compatibles con su conservación, necesarios para la gestión o incompatibles con la misma.

La norma implanta también el modelo de gestión del espacio, creando una comisión de coordinación donde están representados tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León, reconociendo la capacidad de coordinación de la Administración General del Estado (competencia que amparó el Tribunal Constitucional en su sentencia 194/2004). No obstante, la Ley recoge también la posibilidad de intervención del Estado con carácter excepcional y puntualmente para garantizar la conservación del Parque Nacional.

Igualmente, se detalla el alcance que deben tener los instrumentos de planificación y colaboración, el régimen sancionador específico de aplicación, así como el régimen jurídico que se establece en los Montes Matas y Pinar de Valsaín incluidos en la Zona Periférica de Protección.

La publicación de la esta disposición legal es aprovechada por el Parlamento para modificar la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007, introduciendo en la misma dos nuevos artículos relativos a la declaración del estado de emergencia en Parques Nacionales y al sistema de colaboración, cooperación y obligaciones en relación con la información en la Red.

Como no podía ser de otro modo, la configuración jurídica de esta nueva categoría de espacio natural ha tenido necesariamente como consecuencia la modificación y adaptación a la misma de la Red de Parques Regionales de la Comunidad madrileña.

Dicha adaptación se ha producido, no obstante, a través de una discutible técnica legislativa, cual es la aprobación de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas (Ley 6/2013, de 23 de diciembre), que "acompaña" a la ley de presupuestos regionales, que, además, introduce en el régimen jurídico ambiental madrileño, otras importantes novedades de importante calado, ajenas, en cualquier caso a la función que conlleva la ley reguladora de las cuentas públicas.

La operación ha consistido básicamente en la absorción por el nuevo Parque Nacional de la práctica totalidad de la superficie del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas del Peñalara, y de una buena parte del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, modificando en este sentido la Ley 1/1985, de 23 de enero, reguladora de este último.

Concretamente, se establece que

> "La superficie previamente incluida en el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara que queda fuera del ámbito del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, cuyos límites se detallan en el Anexo adjunto, se integra en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares como zona A1-Reserva Natural Integral. Dicha superficie incorporada al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, se encuentra ubicada en el término municipal de Rascafría,…"

Asimismo, se desclasifican como ámbito territorial del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares los terrenos del mismo incorporados al Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama.

Las críticas de la organización ecologista "Ecologistas en Acción" (*www.ecologistasenaccion.org*, de noviembre de 2013), no se han hecho esperar, y aseguran que

> "La declaración del polémico Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama ha sido una magnífica excusa para derogar el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara y modificar los límites del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (PRCAM). Se trata de los dos espacios protegidos más antiguos de Madrid y, por ello, con una normativa más proteccionista. Ambos han quedado parcialmente incluidos en el Parque Nacional. En Peñalara han quedado fuera cuarenta hectáreas, pertenecientes a la Sociedad Belga de los Pinares El Paular, en el municipio de Rascafría.
>
> El proyecto de Ley de Medidas Fiscales integra estas cuarenta hectáreas en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (PRCAM), aunque no tienen nada que ver con este espacio. Esta decisión resulta arbitraria, dado que se trata de una isla situada a varios kilómetros del PRCAM. Pero es que además hidrográficamente pertenece a la cuenca del Lozoya, no a la cuenca del Manzanares donde se pretende incluir. Por otra parte este terreno forma parte de un monte de titularidad privada con una superficie total de dos mil hectáreas cuya unidad de gestión, actualmente bajo la tutela del Parque Natural de Peñalara, quedará dividida en dos partes; una pequeña al noroeste de cua-

> renta hectáreas integrada en el PRCAM y otra de 1.960 hectáreas que a día de hoy se desconoce quien lo gestionará. Hay que tener en cuenta que este pinar alberga la mayor colonia de buitre negro de la región, una especie catalogada en peligro de extinción.
>
> Se crea así, por primera vez, el Parque Regional "discontinuo" de la Cuenca Alta del Manzanares….".

Consecuencia de este proceso de reordenación de la superficie de los parques autonómicos, se hizo necesario proceder a la racionalización de la gestión administrativa de los mismos, lo que ha conllevado la centralización y coordinación de las competencias que hasta ahora mantenían los Directores de los mismos, que a partir de este momento serán asumidas por el Director de los Parques Regionales de la Comunidad de Madrid (quien también quedará encargado de la parte del Parque del Curso Medio del Río Guadarrama no incluida en el Parque Nacional y del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos bajos de los Ríos Manzanares y Jarama).

La gestión individualizada de cada uno de los referidos parques madrileños se ejercerá por un nuevo responsable administrativo: el Conservador de cada Parque, que ostentará las funciones que les delegue el nuevo Director centralizado, corresponderá a un nuevo responsable administrativo (Orden 1/2014, de 2 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por su parte, el Director Conservador del nuevo Parque Nacional, –creado por la Orden 2/2014, de 2 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio–, asumirá, del lado madrileño, la gestión y administración de este espacio natural, teniendo en cuenta el incremento de superficie protegida y asegurando la coherencia con la acción que compete a la Comunidad de Castilla-León.

También en este punto, la organización ecologista "Ecologistas en Acción" (en su página web –*www.ecologistasenaccion.org*–, de 20 de enero), ha manifestado su oposición a las descritas medidas, en tanto que, a su juicio, se deja sin competencia a los directores de los Parques Regionales del Sureste y del Curso Medio del río Guadarrama. Comentan, asimismo, que el Conservador de cada parque regional carece de funciones y sólo podrá ejercer aquellas que le delegue el director de Parques Regionales. Es decir, los directores actuales se convertirán en conservadores sin competencias.

Finalmente, y por lo que afecta a los espacios protegidos madrileños, la Ley de Medidas de 2013 incorpora una última modificación en las leyes reguladoras de los mismos (concretamente en Ley 1/1985, de 23 de enero del Parque Regional de la Cuenca Alta el Manzanares, en la Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, y en la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama), para, bajo el argumento de fomentar la ocupación del territorio y el desarrollo económico en estos territorios, permitir, más allá de las actividades tradicionales agrícolas y ganaderas, aquellos usos y actividades compatibles con el objetivo primordial de la conservación, como los de carácter agrícola, forestal y análogos, las instalaciones destinadas al ejercicio de actividades científicas, docentes y divulgativas, las que favo-

rezcan el desarrollo rural sostenible y los establecimientos de turismo rural, siempre, eso sí, que esta utilidades no afecten en ningún caso a las zonas de mayor protección dentro de los parques regionales (reservas integrales, naturales y educativas, zonas degradadas a regenerar, y zonas de máxima protección).

Pero las referidas no son las únicas novedades introducidas en el régimen jurídico ambiental madrileño por la Ley de Medidas Fiscales 6/2013, que, además, ha procedido a realizar otra modificación de calado en el régimen de ocupación y aprovechamiento de las vías pecuarias y de los montes de utilidad pública. La justificación es hacer compatible la protección de los recursos naturales con el establecimiento de infraestructuras e instalaciones de servicio público.

En primer término, se modifica la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, permitiendo, por razones de interés público o, motivadamente por interés particular, el establecimiento de conducciones destinadas a servicio público, elevando el plazo de las ocupaciones temporales de 3 a 10 años renovables, permitiéndose en los mismos términos que la legislación básica estatal, las conducciones en superficie o que afecten al vuelo.

En relación con las ocupaciones temporales y utilización privativa por terceros de los montes de utilidad pública, regulados por la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, se elimina el actual límite máximo de duración de las concesiones administrativas de 15 años hasta un plazo más amplio de 30 años –en caso de no incluir construcciones– o 75 años, –en caso de incluirlas–.

3. ORGANIZACIÓN

En el año 2013 se ha vuelto a reorganizar la estructura administrativa de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

La nueva ordenación queda establecida en el Decreto 11/2013, de 14 de febrero, del Consejo de Gobierno.

La norma parte de la previsión contenida en el Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, dictado en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, se determinó la denominación y el número de las Consejerías. En el mismo, se incluye la creación de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a la que se le atribuyen las competencias hasta entonces correspondientes a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con excepción de las relativas a vivienda.

Posteriormente, mediante el Decreto 109/2012, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, se modificaron parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. El artículo 5 de dicho Decreto es-

tablece la estructura básica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por lo que el contenido del Reglamento recientemente aprobado consiste en concretar las competencias y estructura, hasta el nivel de Subdirección General, de los distintos órganos administrativos que la integran, así como sus entidades y órganos adscritos o dependientes, que es el contenido del presente Decreto.

Respecto de uno de los más importantes órganos de asesoramiento de la Comunidad de Madrid en materia de Medio ambiente, el Consejo de Medio Ambiente, la organización "Ecologistas en Acción" (página web de noviembre de 2013) ha denunciado que desde 2010 se ha incumplido la obligación legal de convocarlo al menos una vez al año. Recordemos que este órgano se creó en 1988, denominándose entonces Consejo Asesor. En 1996, pasó a denominarse Consejo de Medio Ambiente, indicándose la periodicidad de sus sesiones en trimestrales. Tras la reforma del mismo operada en 2011, sus reuniones pasaron a ser anuales.

4. EJECUCIÓN

La Comunidad de Madrid no ha emprendido en 2013 ningún plan o actuación concreta para una mejor gestión del medio ambiente. Tal es así que ni siquiera se ha planteado la adopción de una nueva Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático, el denominado Plan Azul, cuya vigencia expiró en 2012. Y ello pese a los graves problemas de contaminación atmosférica que se registran en el territorio madrileño, especialmente los niveles de ozono troposférico en los meses de verano, tal y como recogen periódicamente los informes de la organización "Ecologistas en Acción".

Este gas se genera cuando el dióxido de nitrógeno que expulsan los vehículos, en especial los de combustión diésel, entra en contacto con la radicación solar y las altas temperaturas. Provoca no sólo irritación ocular, tos, dolor de cabeza, sino que también disminuye la función pulmonar hasta un 20%, impactando especialmente sobre el sistema inmunológico, provocando alergias y asma. Contribuye, además, al efecto invernadero a nivel global.

Precisamente, el diario *El Mundo* anunciaba el 5 de septiembre de 2013, que en dicha fecha dieciséis estaciones de la Comunidad y siete de la capital (de un total de 37 puntos de medición) habían sobrepasado ya el límite anual de este dañino gas, indicando que algunas de las estaciones iban camino de duplicar el denominado "Umbral de Protección de la Salud", marcado por la Ley en 120 microgramos por metro cuadrado durante ocho horas seguidas.

Se mantiene vigente, hasta 2016, la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid, que se aprobó en 2006.

Por su parte, la Comisión Europea aprobó el 17 de diciembre de 2013, la última versión del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid (2007-2013). La Decisión C (2013) 9346 tiene vigencia desde julio de 2013, aunque ignoramos hasta qué fecha se prorroga el mismo.

5. JURISPRUDENCIA

A nivel jurisprudencial, el hito más importante producido en el período al que se refiere este informe son los fallos del Tribunal Supremo, concretamente los expresados en sus sentencias de 17 de diciembre de 2013 (recurso de casación 2559/2011) y de 18 de diciembre de 2013 (recurso de casación 2561/2011), que confirman a su vez las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011 (recursos 632/2009 y 613/2009), que anularon buena parte de las disposiciones de la Ordenanza por la que se establecía el Régimen de Gestión y Control de Licencias Urbanísticas de Actividades, aprobaba por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el día 29 de junio de 2009, y a la cual ya nos habíamos referido en el informe elaborado para esta obra correspondiente al año 2012 (págs: 711 y siguientes).

La Sala de la alta instancia jurisdiccional mantiene la inconstitucionalidad, que ya había advertido la sala *a quo*, de un buen número de los preceptos de la reglamentación local, que diseña un sistema de otorgamiento de las licencias de actividad que descansa en la creación para dicha función de Entidades Colaboradoras en su gestión. Fundamentalmente, los artículos anulados lo son por infringir los siguientes artículos de la Norma suprema: 31: en la medida en que establece una prestación patrimonial pública que no respecta la reserva de ley en materia tributaria; 18.2: ya que permitir el acceso a las instalaciones de los técnicos de estas entidades colaboradoras y de los servicios municipales, así como facilitar la información y comunicación necesaria, está contraviniendo el principio de la inviolabilidad del domicilio, y 24: en relación con la demora de acceso a la jurisdicción que supondría la negativa de la entidad colaboradora a otorgar el certificado necesario para tramitar la licencia.

Como consecuencia de este varapalo judicial, además de la necesidad de adaptar la normativa existente en materia de apertura y funcionamiento de locales al espíritu liberalizador de la Directiva de Servicios y a los contenidos tanto de la Ley estatal 311/2912, de 27 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios, como a la Ley madrileña 2/2012, de Dinamización de la Actividad comercial de la Comunidad de Madrid, el Consistorio de la capital está elaborando una nueva Ordenanza que eliminará los trámites para abrir negocios, para lo que bastaría la presentación de una declaración responsable, dejando la obligación de solicitar una licencia previa sólo para casos excepcionales. Está previsto que la nueva norma municipal entre en vigor en el primer trimestre del 2014.

Igualmente interesante resulta otro fallo del Tribunal Supremo dictado el 20 de marzo de 2013 (recurso de casación 333/2010), en el que, casando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de octubre de 2009, anula la Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Alcalá de Henares, impidiendo la introducción en el mismo, como uso tolerable deportivo, de una parte de la finca "El Encín". Aunque la Sala considera que el nuevo apartado 4 del artículo 20 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (introducido por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medias Urgentes de Modernización

del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid), permite a los Ayuntamientos autorizar instalaciones de carácter deportivo en los suelos rurales destinados a usos agrícolas, la prevista por el consistorio de Alcalá no puede ser mantenida, ya que dicha modificación se ha realizado sin la previa evaluación ambiental de planes y programas, que le era exigible en todo caso.

El resto de jurisprudencia correspondiente a este período de tiempo y dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aunque es abundante, no ofrece excesivo interés, sin que se aprecien novedades de calado respecto de la doctrina general mantenida en los temas que aborda. No obstante, podemos sistematizar la misma en los siguientes asuntos:

A) Evaluación de impacto ambiental

Los fallos analizados sobre este tema se pueden sistematizar en los siguientes:

Los que mantienen las sanciones administrativas impuestas por la realización de determinadas actividades sin la preceptiva Declaración de Impacto ambiental; son los asuntos resueltos en las sentencias de 2 de abril de 2013 (recurso 722/2009), 5 (recurso 64/2011) y 9 de abril del mismo año (recurso 746/2011).

En la primera se recurre una multa impuesta por haber realizado trabajos mineros sin haber obtenido la Declaración de Impacto Ambiental positiva. En su FJ 5º, el Tribunal mantiene la validez de la misma ya que, en el caso sometido a su fallo, la DIA estaba supeditada a que en el plazo de dos años se obtuviera la correspondiente autorización sustantiva que permitiera la realización de trabajos mineros en la zona solicitada por el actor. Al no haberse producido en el plazo previsto la autorización administrativa, dicha DIA devino desfavorable.

Unas segundas en las que se considera la validez de la DIA efectuada para la puesta en marcha de un a planta de recepción, alimentación y regasificación de GNI (sentencia de 30 de abril. Recurso 966/204), y en la que se considera que no es necesario realizar evaluación de impacto ambiental cuando el proyecto para el que se solicita la misma está directamente relacionado con uno principal, en cuanto que se trata de una modificación de éste (sentencia de 13 de febrero. Recurso 494/2013).

B) Aguas

En relación con las aguas, la conflictividad judicial ha dejado de centrarse en este período en la determinación de la titularidad de los aprovechamientos, –que fue la tónica general en nuestro informe de 2012–, para resolver sobre la validez de los nuevos condicionamientos impuestos a diversas autorizaciones de vertidos de aguas residuales otorgadas al Canal de Isabel II para el funcionamiento de algunas de las depuradoras ubicadas en diferentes poblaciones y por ella gestionadas. Se trata de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de febrero (recurso 3143/2012 y

recurso 3139/2012), de 8 de mayo (recurso 225/2012 O-02), de 28 de mayo (recurso 1217/2009) y de 31 de octubre (recurso 224/2012 P-02), todas ellas desestimatorias de la pretensión de anulación.

También son abundantes las decisiones que analizan la legalidad de las sanciones impuestas frente al alumbramiento y aprovechamiento de aguas sin el correspondiente título administrativo (sentencias de 30 de enero (recurso 449/2010), de 25 de marzo (recurso 3234/2012), de 10 de abril (recurso 1017/2010 A), de 7 de mayo (recurso 1066/2011), o las que sancionan la realización de vertidos no autorizados (sentencias de 10 de enero (recurso 558/2011), de 19 de marzo (recurso 1221/2011 B), de 23 de mayo (recurso 1057/2009) y de 4 de junio (recurso 365/2011) o incumpliendo su clausulado (sentencia 70/2013, de 23 de enero. Recurso 364/2011).

Por otra parte, la sentencia 353/2013, de 17 de enero de 2010, por el que se declara conforme a derecho el Acuerdo de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segovia, de 20 de abril de 2010, por el que se autoriza un trasvase.

Dicho trasvase debía realizarse "en un contexto de prudencia, cautela y que cubra las necesidades de abastecimiento y regadíos (teniendo en cuenta, por ejemplo, los valores aprobados en años anteriores para el mismo trimestre) y que la concreción de volúmenes se haga cuando la ejecución de las obras lo permita".

El Acuerdo pone de relieve que la situación de la cuenca del Tajo era, hasta el mes de diciembre, preocupante, pero a partir de ese momento se produjo un cambio sustancial con precipitaciones continuadas, de modo que las reservas se garantizan con holgura. Ante esta situación, se pone de relieve que en la cabecera del Tajo existen reservas suficientes para atender las necesidades y aprobar un trasvase.

El recurrente, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se oponía a este argumento alegando que para fijar el volumen del trasvase había que atender al volumen de agua embalsada el 1 de enero de 2010, que era inferior a 493 hectómetros cúbicos. Al estar la situación hidrológica calificada como de excepción, la Comisión no podría adoptar tal decisión.

Para el Tribunal, sin embargo, "… no basta el dato del 1 de enero, al que se refiere insistentemente la actora, sino que es preciso comprobar el volumen real de agua, y en la propia reunión se recoge que la situación hidrológica cambió radicalmente, debido a precipitaciones a partir de la segunda mitad de diciembre, de modo que el volumen almacenado alcanzaría a primeros de febrero una cifra del orden de 580 Hm, "de modo que pasaría a ser situación de alerta", para continuar advirtiendo que

> "En tales condiciones, es evidente que la Comisión puede adoptar la decisión del trasvase, dado que no se trata de una cuestión absolutamente matemática, sino que es preciso comprobar los datos reales en el momento en que se acuerda, y con la previsión inmediata de volumen de agua embalsado que en este caso, superaba claramente la cifra de primero de enero, dado el nivel de precipitación. Se trata de una cuestión que no puede limitarse a un dato de un día concreto, puesto que de ser así, se llegaría a decisiones totalmente contrarias al espíritu de la normativa y a la finalidad real que es atender

las necesidades de agua, teniendo en cuenta las disponibilidades existentes, y para ello es preciso atender la totalidad de los datos y no uno aislado que pueda llevar a una decisión no adecuada a la realidad fáctica" (FJº 3º).

C) Control de las decisiones administrativas declarativas de determinados espacios como protegidos

Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de febrero de 2013 (recurso ordinario 270/2010) y 12 de febrero de 2013 (271/2010) resuelven los recursos interpuestos por diversas mercantiles contra el Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del parque de la Sierra de Guadarrama.

Se oponen los recurrentes a esta norma por estimar que la aprobación del mismo ha incurrido en defectos procedimentales e incluyen terrenos de su propiedad sobre los que se había iniciado por los respectivos Ayuntamientos la ordenación urbanística correspondiente, dentro de la Zona de Transición de dicho parque, razón por la cual consideran que deben ser excluidos del PORN o bien, alternativamente, deben mantenerse en la Zona de Transición en las mismas condiciones urbanísticas que establecen las Normas Subsidiarias de la localidad.

Respecto al primer motivo, la Sala rechaza que en la aprobación del Plan de ordenación ambiental se hayan producido las omisiones denunciadas por los demandantes: sometimiento del acto a debate en la Asamblea de Madrid, sometimiento a nueva información pública de la estimación de las alegaciones, consulta a la totalidad de los intereses sociales e institucionales y falta del informe del Consejo de Consumo de la Comunidad.

Más importancia jurídica tiene el segundo debate planteado, y que la Sala resuelve considerando que, conforme al PORN, las Zonas de Transición comprenden territorios periféricos que no tienen la consideración de espacios protegidos, y que en los mismos coexisten áreas en estado de cierta naturalidad con otras modificadas por la actividad humana. El Plan articula para estas Zonas un modelo de gestión del medio que asegura un urbanismo sostenible, a fin de salvaguardar los paisajes y los usos y modos de vida tradicionales, sin que ello suponga menoscabo de la calidad de vida de sus habitantes.

Por ello, aunque no exista adecuación del territorio a figuras específicas de protección, se procurará preservar sus calidades y sus valores paisajísticos. El presente PORN ha delimitado y caracterizado estas áreas con el ánimo de constituirse en una directriz de planeamiento que garantice su preservación, evitando un urbanismo desordenado, masivo o perturbador del difícil equilibrio actual.

Además, los propietarios de los terrenos afectados tampoco pueden alegar derechos urbanísticos preexistentes que se vieran afectados por la delimitación establecida en el PORN pues, en primer lugar, el suelo no era urbano consolidado y, respecto al mismo, el

artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, las disposiciones del PORN constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física que puedan incidir en el ámbito de ordenación. Dichos instrumentos no podrán alterar o modificar su contenido. En aquellos casos en los que los instrumentos de ordenación territorial o física existentes resultasen contradictorios con los contenidos de este PORN deberán modificarse en consecuencia.

Por consiguiente, se resume que, hasta tanto dicha adaptación no se haya producido, las determinaciones del PORN prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación territorial o urbanística preexistentes, hecho que impide a la parte recurrente a instar a que se apliquen las determinaciones derivadas de las Normas Subsidiarias anteriores a la aprobación del PORN, dado que las que se pudieran constatar en el Plan Parcial en desarrollo de aquellas, deben ajustarse necesariamente a las determinaciones de este instrumento de gestión ambiental.

En cuanto a la discrecionalidad que corresponde a la Administración pública para proceder a la declaración de determinados espacios del territorio como protegidos, bien sea como Zona de Especial Conservación, Lugar de Importancia Comunitaria o Zona de Especial Conservación de las Aves, la sentencia del Tribunal madrileño de 11 de febrero de 2013 (recurso 244/2012), entiende la validez de dichas resoluciones, no sólo porque las mismas han sido escrupulosas a la hora de preservar el procedimiento administrativo necesario para su aprobación como porque el recurrente no ha aportado prueba alguna de la que pueda derivarse la errónea zonificación efectuadas.

También la discrecionalidad técnica de que dispone la Administración alcanza a la posibilidad que le asiste de no proceder a tal declaración cuando advierte que no existen motivos ambientales para ello. Tal es el fallo de la sentencia de 11 de marzo de 2013 (recurso ordinario 1710/2009).

D) Minas

En su sentencia de 31 enero de 2013 (recurso 531/2011 X-01), el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se plantea la validez de la orden de restauración de los terrenos afectados por una actividad minera cuando la concesión de la misma había sido anulada. Los recurrentes interpretan que esta declaración de nulidad arrastra la del plan de restauración. La ausencia de soporte legal alguno para desarrollar la actividad determina la nulidad de la resolución, que deviene de contenido imposible.

Sin embargo, para la Sala dicho argumento no puede acogerse, ya que la obligación de restaurar el espacio natural surge en el momento en que se inician los trabajos tendentes al aprovechamiento de los terrenos, y se extingue con la restitución o restauración de los mismos, y la finalización de la restauración se produce cuando se cumple lo estipulado en el plan de restauración aprobado, ya que la finalidad del plan de restauración es prevenir y evitar en lo posible los efectos negativos sobre el medio ambiente y sobre las personas que podrían producirse por la realización de los trabajos extractivos, por lo que su extin-

ción no se producirá hasta que el entorno natural ha sido restituido, con independencia de cuál haya sido el motivo por el que se extinguió el título concesional, sin que pueda excepcionarse el supuesto de que la nulidad de la concesión deriva de la estimación de un recurso jurisdiccional, como ocurre en este caso.

E) Ruido

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de mayo de 2013 (recurso 358/2011) anula determinados preceptos del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de septiembre de 2010 por el que se aprueba el Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial del "Centro de Argüelles". Concretamente, los preceptos declarados ilegales son los artículos 7.7 y 18.6, que imponen a ciertas actividades el disponer con carácter exclusivo de un número de plazas de aparcamiento igual al 27% de su aforo en el mismo edifico en el que se encuentre la actividad o en edificios situados a no más de diez veces la anchura de la calle de su ubicación.

Para la Sala, este acto es de contenido imposible, ya que no se puede dar cumplimiento a esta obligación por falta de plazas de aparcamiento en la zona. Además, este deber carece de relación alguna con las medidas destinadas a limitar los niveles sonoros detectados, pues no hay correlación alguna entre los niveles sonoros derivados del ocio nocturno y el establecimiento de una obligación de disponer de ciertas plazas de aparcamiento en los locales cuando las mediciones se tomaron en consideración al ocio nocturno, no del tráfico rodado, del que ninguna responsabilidad tienen los recurrentes.

F) Residuos

En su sentencia de 26 de febrero de 2013 (recurso de apelación 901/2012), el Tribunal Superior de Justicia de Madrid revoca la sentencia apelada, que había rebajado la calificación de muy grave a grave, y la cuantía de una sanción impuesta a dos empresas por realizar vertidos de tierras procedentes de una excavación realizada para la construcción de un edificio, al entender que estos residuos son incardinables dentro de la categoría de "residuos de construcción", no urbanos o municipales, razón por la que el Ayuntamiento carece de competencia sancionadora alguna.

6. PROBLEMAS

A) Paralización del proyecto Eurovegas

Parece que el proyecto de construcción por el magnate americano Andelson de un macrocasino en la Comunidad de Madrid, ha sido paralizado.

Recordemos a este respecto que, para la remoción de las posibles trabas urbanísticas que se opusiesen a su implantación en la región, la Ley autonómica 9/1995, de

Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo había sido modificada por la Ley 8/2012, de Medidas Fiscales y Administrativas, al objeto de regular los denominados "Proyectos de Alcance Regional" y los "Centros Integrados de Desarrollo". No parece que la norma se haya derogado.

B) A la espera de una solución para la Cañada Real Galiana

Transcurrido el plazo de dos años que concediera la Ley 2/2011, de 15 de abril, que procedió a la desafectación de la Cañada Real Galiana, vía pecuaria de la Comunidad de Madrid lamentablemente conocida por los problemas generados por asentamiento ilegal de un numerosísimo grupo de población, –unas 9.000 personas–, que permanecían hacinadas y sin disfrutar de los más elementales servicio públicos (y del que dábamos cuenta en el Informe de 2012), los responsables regionales y locales afectados no han concretado todavía el texto que permitirá alcanzar una solución social y urbanística al problema.

El objetivo principal del plan es elaborar el planeamiento urbanístico y ejecutar las obras que sean precisas para lograr un uso predominantemente residencial que consolide el mayor número de residentes y viviendas.

C) Algunas polémicas previsiones en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo

El último borrador del mismo, aprobado en noviembre de 2013 –e informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el 26 de diciembre de 2013–, no es un texto que convenza a los ecologistas (ARBA, Asociación Ecologista El Jarama El Soto, GRAMA, Jarama Vivo Y Ecologistas en Acción, según indica la página web de este último colectivo de noviembre de 2013): además de considerar que está hecho a medida de los intereses trasvasistas del Levante español, consideran que se incluyen actuaciones que rebajan aún más la conservación de los valores de la cuenca, como pueden ser nuevas regulaciones en las cuencas del Jarama, del Henares y del Alberche, así como la rebaja de los caudales mínimos ecológicos en el río Manzanares (unos caudales que ya eran insuficientes para los colectivos ecologistas y que agravarán la concentración de contaminantes, aumentando los episodios de eutrofización (algas) que han tenido lugar recientemente en el río Manzanares a su paso por Madrid).

Estos grupos denuncian, asimismo, la previsión de nuevas infraestructuras en las cuencas de los ríos madrileños y castellano-manchegos, como la presa de El Vado, la de El Sorbe (para realizar una acometida de conexión con el Bornova, –que tuvo, además, una declaración de impacto ambiental negativa en febrero de 2011, por ser incompatible con la conservación de uno de los ríos mejor conservados del centro peninsular), o la nueva presa del Alberche en Toledo, propuesta por el Canal de Isabel II pese a que es un tramo de río que no gestiona la entidad madrileña.

Además, se prevé el proyecto de bombear el agua desde las depuradoras del sur de Madrid hasta el embalse de El Atazar, con el fin de poder aportar caudales ambientales al río Jarama sin tener que soltar agua de los embalses. A juicio de los ecologistas (página web de "Ecologistas en Acción", de septiembre de 2013), esta actuación produciría un gran daño ambiental al sustituir el agua del río actualmente limpia, por residual depurada, de menor calidad. Esta misma organización, que ha presentado alegaciones al Plan, considera también que deberían incrementarse sustancialmente las inversiones para saneamiento y depuración, así como racionalizarse las dotaciones de los regadíos del sur de la región y modernizar los sistemas de riego tradicionales.

D) Tratamiento de residuos

Los dos problemas considerados: la instalación de una planta de tratamiento de residuos en el municipio de Rivas Vaciamadrid y la instalación de una cementera en la localidad de Morata de Tajuña que utiliza como combustible los residuos incinerados, fueron ya por nosotros analizados en el volumen de 2013 de esta obra (págs 774 a 776). No obstante, respecto de las mismas se han producido dos novedades:

En relación con la primera, la instalación no se va a construir. Las razones argumentadas por su Concejal de Medio ambiente son fundamentalmente de carácter económico; no obstante, el Ayuntamiento podría participar en la comercialización de este sistema en otros puntos, tanto de la Comunidad como fuera de ella.

Por lo que afecta a la segunda, hay que destacar que Ecologistas en Acción y la Asociación de Vecinos de Morata de Tajuña han interpuesto recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de Evaluación de Evaluación Ambiental relativa a la modificación sustancial de la Autorización Ambiental Integrada y declaración de impacto ambiental para la instalación de la fábrica de Cementos Porland Valderribas, SA. Las razones para oponerse a dicha decisión son las mismas que en su momento expresaban ambos grupos, como la infracción que conlleva la decisión de la normativa sectorial en materia de residuos, la omisión de la implementación de las mejores técnicas disponibles, y el no establecimiento de niveles límite de emisión, la falta de control y justificación del carácter no peligroso de los residuos empleados para la incineración, así como del contenido de ciertas sustancias presentes en los residuos, etc.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLITICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID

–Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: D. Borja Sarasola Jáudenes

–Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: D. Enrique Ruiz Escudero

–Dirección General del Medio Ambiente: D. Ricardo Riquelme y Sánchez de la Viña

–Dirección General de Evaluación Ambiental: D. Mariano González Sáez

–Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial: D. José Trigueros Rodrigo

–Dirección General del Suelo: D. José Antonio Martínez Páramo

Secretaría General Técnica: Dª Bárbara Cosculluela Martínez

–Entidades y Organismos Públicos

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)

Empresa Pública NUEVO ARPEGIO, S.A.

Empresa Pública GEDESMA, Sociedad Anónima, Gestión y Desarrollo de Medio Ambiente de Madrid

–Órganos Colegiados

Comité de Agricultura Ecológica

Comisión de Urbanismo de Madrid

Comisión del Etiquetado Ecológico

Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor

Comisión informativa de reclamaciones previas a la via judicial civil o laboral

Comité Permanente del Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2007-2013

Comité de Seguimiento del Plan de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2007-2013

Consejo de la Vid y el Vino de la Comunidad de Madrid.>

Consejo de Medio Ambiente

Consejo de Protección y Bienestar Animal

Consejo Editorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Vinos de Madrid"

Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida "Carne de la Sierra de Guadarrama"

Fundación Arpegio

Junta de Fomento Pecuario

Centro Autonómico de Control Lechero de la Comunidad de Madrid

Jurado Territorial de Expropiación Forzosa

Órgano Gestor de la denominación "Aceitunas de Campo Real"

8. LISTADO DE NORMAS

A) Disposiciones generales

Leyes:

–Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM de 30 de diciembre de 2013)

–Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014. (BOCM de 30 de diciembre de 2013)

–Ley 4/2013, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas. (BOCM de 23 de diciembre de 2013)

–Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (BOCM de 19 de junio de 2013. Corrección de errores: BOCM de 3 de julio de 2013)

Decretos:

–Decreto 11/2013, de 14 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOCM de 20 de febrero de 2013)

–Decreto 92/2013, de 14 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 58/2006, de 6 de julio (BOCM de 15 de noviembre de 2013)

–Decreto 57/2013, de 4 de julio, del Consejo de Gobierno, de simplificación administrativa para el ejercicio de actividades industriales y de metraje. (BOCM de 9 de julio de 2013)

Ordenes

Orden 1948/2013, de 4 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establece la relación de materiales de base para la producción de material forestal de reproducción de la categoría cualificado en la Comunidad de Madrid (BOCM de 20 de diciembre de 2013)

Orden 3113/2013, de 4 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se constituye la Comisión Informativa de reclamaciones previas a la vía judicial civil o laboral de la Consejería de Medio Ambiente y

Ordenación del Territorio, y se designa a sus miembros (BOCM de 20 de diciembre de 2013)

Orden 3041/2013, de 25 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se corrige el error advertido en la Orden 2157/2013, de 23 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi, y se convoca el procedimiento de concurrencia para la selección de entidad colaboradora para la gestión de dichas ayudas para el año 2013 (BOCM de 27 de noviembre de 2013)

B) Disposiciones sectoriales

-Animales domésticos

–Resolución de 7 de junio de 2013, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas zonas geográficas de la comunidad de Madrid como Zona de Restricción, como consecuencia del foco de rabia declarado en España el 6 de junio de 2013 (BOCM de 11 de junio de 2013)

–Resolución de 1 de abril de 2013, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se ordena la publicación de los modelos telemáticos correspondientes a la "Solicitud de órgano habilitado para evaluación de proyectos (Real Decreto 53/2013, Experimentación Animal)" y a la "Solicitud de autorización de proyecto (Real Decreto 53/2013, Experimentación Animal)" (BOCM de 30 de abril de 2013)

–Resolución de 4 de marzo de 2013, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se regula el desarrollo de la Campaña Oficial de Vacunación Antirrábica e Identificación Individual de la Población Canina, Felina y de Hurones de la Comunidad de Madrid durante el año 2013 (BOCM de 19 de marzo de 2013)

-Caza y pesca

–Resolución de 9 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se hace pública la relación de acotados de pesca de la Comunidad de Madrid afectados por la disposición transitoria tercera del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras (BOCM de 25 de septiembre de 2013)

–Orden 1613/2013, de 25 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2013-2014 (BOCM de 15 de julio de 2013)

–Orden 1169/2013, de 10 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se corrigen los errores advertidos en la Orden 502/2013, de 4 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola

en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid (BOCM de 20 de mayo de 2013)

–Orden 502/2013, de 4 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid, para el ejercicio de 2013 (BOCM de 12 de marzo de 2013. Corrección de errores: BOCM de 20 de mayo de 2013)

-Montes

Orden 1948/2013, de 4 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establece la relación de materiales de base para la producción de material forestal de reproducción de la categoría cualificado en la Comunidad de Madrid (BOCM de 20 de diciembre de 2013)

9. LISTA DE JURISPRUDENCIA

–Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2013 (recurso de casación 333/2010). Az. 4176)

–Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013 (recurso de casación 2559/2011). Az. 8852)

–Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2013 (recurso de casación 2561/2011 (Az. 8854)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 22/2013, de 10 de enero (recurso 558/2011) (Az. 314)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 70/2013, de 23 de enero (recurso 364/2011 (Az. 125614)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 87/2013, de 30 de enero (recurso 449/2010) (Az. 501)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 88/2013 de 31 enero (recurso 531/2011 X-01) (Az. 326)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 196/2013, de 8 de febrero de 2013 (recurso ordinario 270/2010) (Az. 113268)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 108/2013, de 11 de febrero de 2013 (recurso 244/2012) (Az. 114389)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 136/2013, de 13 de febrero (Recurso 494/2013) (Az. 114804)

–Sentencia TSJ Madrid 184/2013, de 26 de febrero de 2013 (recurso de apelación 901/2012) (Az. 125616)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 301/2013, de 28 de febrero (recurso 3143/2012) (Az 429)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 3000/2013, de 28 de febrero (recurso 3139/2012) (Az. 122910)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 255/2013, de 11 de marzo de 2013 (recurso ordinario 1710/2009) (Az. 177867)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 265/2013, de 19 de marzo (recurso 1221/2011 B) (Az. 540)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 468/2013, de 25 de marzo (recurso 3234/2012) (Az. 191111)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 339/2013, de 2 de abril de 2013 (recurso 722/2009) (Az. 194712)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 314/2013, de 5 de abril (recurso 64/2011) (Az. 212812)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 323/2013, de 9 de abril de 2013 (recurso 746/2011) (Az. 729)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 330/2013, se 10 de abril (recurso 1017/2010 A) (Az. 193445)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 561/2013, de 12 de abril de 2013 (271/2010) (Az. 570)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 379/2013, de 30 de abril (Recurso 966/204) (Az. 740)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 393/2013, de 7 de mayo (recurso 1066/2011) (Az. 197/120)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 596/2013, de 8 de mayo de 2013 (recurso 358/2011) (Az. 742)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 338/2013, de 8 de mayo (recurso 225/2012 O-02) (Az. 208453)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 83/2013, de 23 de mayo (recurso 1057/2009) (Az. 258022)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 170/2013, de 29 de mayo (recurso 1217/2009) (Az. 257911)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 471/2013, de 4 de junio (recurso 365/2011) (Az. 702)

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 790/2013, de 31 de octubre (recurso 224/2012 P-02) (Az. 364679)

XXXII

Murcia: la nulidad de la actuación de interés regional de Marina de Cope

Manuel Fernández Salmerón
Antonio Gutiérrez Llamas

Sumario.–1. Trayectoria, valoración general y conflictos ambientales.–*A) La nulidad de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope.–B) La problemática puesta en funcionamiento del Aeropuerto de Corvera.–C) El pacto sobre el trasvase Tajo-Segura.*–2. Normativa.–*A) El enfoque ambiental en la nueva legislación del sector turístico.–B) Fiscalidad ambiental en época de crisis.–C) Inadecuación entre medios y objetivos del plan de inspección ambiental de la actividad industrial.–D) Requisitos de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales para ayudas europeas.–E) Catalogación regional del Astragalus nitidifloruses como especie «en peligro de extinción».*–3. Organización.–*A) Reestructuración departamental menor.–B) Supresión de entes instrumentales.*–4. Jurisprudencia.–*A) A vueltas con la parcial ineficacia de la potestad sancionadora ejercitada por la Confederación Hidrográfica del Segura. Impugnaciones de su actividad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.–B) Recursos contra el planeamiento urbanístico general por razones de sostenibilidad.–C) Anulación parcial de ordenanzas municipales reguladoras de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas.–D) Lesión del derecho a la intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio por molestias generadas en la actividad de retirada de residuos urbanos y limpieza viaria.*–5. Apéndice organizativo: los responsables de políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.–6. Bibliografía.

* * *

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

El año 2013 ha remarcado el declive de las principales Actuaciones de Interés Regional que el Gobierno murciano ha venido impulsado en la última década, con importante incidencia en un modelo de desarrollo territorial y puesta en valor del medio

natural que, finalmente, los tribunales, a instancia de colectivos y asociaciones ambientalistas, y el contexto de crisis económica ha puesto en evidencia. El anuncio del Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, oficializado durante este año, de abandonar el cargo en la primavera del año 2014, con independencia de su posible participación como candidato en las elecciones europeas de ese mismo año, ha puesto fin anticipadamente a una etapa de casi veinte años al frente de la política regional. Esta circunstancia puede explicar la situación de *impasse* en que se encuentran las políticas ambientales en la Región de Murcia, huérfanas del liderazgo imprescindible para impulsar proyectos normativos pendientes *sine die* y rectificar o reconducir actuaciones que el nuevo escenario económico, la oposición ciudadana y los tribunales de justicia han descalificado ampliamente.

No es de extrañar, pues, que el apartado de este *Informe* referido a la actividad normativa quede en esta entrega sustancialmente reducido habida cuenta la inactividad legislativa y gubernamental en este ámbito, cuando penden importantes normas legislativas de desarrollo de la legislación estatal, fiel exponente de la orfandad, desorientación y precariedad en que se encuentra la política ambiental en la Región de Murcia. Ante la ausencia de políticas sustantivas, el protagonismo lo ostentan las normas presupuestarias y las medidas orientadas a paliar el importante déficit público de la hacienda regional, uno de los más desviados de los objetivos presupuestarios marcados por el Gobierno de la Nación a fin de cumplir los compromisos adquiridos con la Unión Europea.

Un año más, la percepción social de la política ambiental murciana ha estado marcada por la corrección judicial de actuaciones estelares del Gobierno regional impulsadas a lo largo de las últimas legislaturas y en las que se centraba, en buena medida, el desarrollo económico bajo la inspiración de un modelo de ordenación territorial que, finalmente, ha mostrado sus debilidades tanto ante el control judicial, instado por colectivos ciudadanos extraordinariamente concienciados en la defensa del ordenamiento ambiental, como ante un escenario de crisis económica como el actual. Tal es la desorientación e inactividad del Gobierno regional en lo referente a la política ambiental que, además de la tradicional crítica desplegada desde los colectivos ambientalistas y ecologistas, a lo largo del año 2013, se ha venido gestando un significativo planteamiento beligerante de signo contrario, auspiciado desde importantes sectores económicos, empresariales, agrarios y profesionales, que reivindican frente a la Administración regional un conjunto de reformas enderezadas a facilitar las actuaciones de los agentes económicos frente a lo que consideran trabas y excesos de la normativa ambiental, con especial significación en la gestión de espacios protegidos.

A) La nulidad de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope

Tal como se exponía en la anterior entrega de este *Informe*, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 234/2012, de 13 de diciembre, que declaró la inconstitucional y nulidad de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia,

la Actuación de Interés Regional (en adelante, AIR) de Marina de Cope había quedado sin cobertura legal, planteando diversos escenarios al Gobierno regional, que se han ido despejando a lo largo del año 2013. En sesión celebrada el día 10 de mayo, el Consejo de Gobierno acordó iniciar procedimiento de revisión de oficio de la AIR de Marina de Cope, al amparo de lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero con la finalidad declarada de conservar sustancialmente la AIR subsanando las posibles deficiencias legales; incluso, a estos efectos, llegó a anunciarse la creación de un grupo de trabajo encargado de rectificar las deficiencias del proyecto.

Sin embargo, poco tiempo después, la predisposición del Gobierno regional para mantener, incluso como una prioridad de su programa político, los aspectos sustanciales de la AIR de la Marina de Cope, se vio cercenada por un nuevo pronunciamiento judicial, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia 428/2013, de 31 de mayo, que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por el colectivo "Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral", anuló el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004, que declaraba como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope.

Ciertamente, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia 428/2013 fundamenta la anulación de la AIR de Marina de Cope en las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, operada por la STC 234/2012, que pretendía, como se ha expuesto con reiteración en anteriores anualidades de este *Informe*, redelimitar los Espacios Naturales Protegidos por referencia a la propuesta de LICs efectuada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno. Tal como reconoce expresamente el pronunciamiento judicial del Tribunal Superior de Justicia, la sentencia constitucional tuvo una influencia decisiva en la resolución del recurso, que lleva al Tribunal, aplicando las consecuencias de la anulación del ajuste de límites, a declarar que cobran plena vigencia los límites del Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, establecidos en el anexo de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, y, en consecuencia, a concluir que la delimitación del ámbito de la AIR de Marina de Cope no tiene ya valor alguno. En los propios términos de la sentencia, si el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, no contiene precisión alguna al respecto, de modo que se hace imposible conocer el efecto real de la redelimitación supuestamente operada sobre los espacios naturales protegidos, debe concluirse que falta un elemento básico como es la concreta y adecuada delimitación del área de actuación en relación con su protección medioambiental, en su caso, para poder determinar si procede la declaración como AIR con las consecuencias inherentes a la misma. Aunque la anulación por la STC 234/2012 de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia lo fuera por vulneración del principio de seguridad jurídica, para el Tribunal Superior de Justicia, puede deducirse que en el ámbito territorial de la AIR se incluye todo o parte del Parque Regional costero-litoral

de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, lo que determinaría también la nulidad de dicho instrumento pues no tendría en cuenta los límites establecidos para dicho espacio natural en la citada Ley 4/1992.

Tras la anulación de la AIR de Marina de Cope por la sentencia 428/2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, los esfuerzos del Gobierno regional por mantener cierto grado de desarrollo urbanístico y turístico le han obligado a retomar, al menos sobre el papel, la gestión del Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. A estos efectos, se han iniciado los trámites para la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pendiente desde la declaración del Parque habida cuenta la absoluta falta de convicción en la misma virtualidad de este espacio natural protegido por parte del Gobierno regional, que presuponía su práctica desaparición como tal categoría de protección mediante la aprobación de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo desde el año 2001. En la misma línea, se procedió a nombrar, por primera vez, director-conservador del Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, en la persona del jefe de sección de la Oficina Regional de Espacios Protegidos de la Dirección General de Medio Ambiente. Asimismo, dentro de la estrategia de hacer viables determinados contenidos sustantivos de la anulada AIR de Marina de Cope, se anunció el encargo realizado por la Consejería de Presidencia, competente en materia ambiental, a una consultora externa para la revisión de los hábitats de interés comunitario presentes en el área de la Marina de Cope, a fin de definir los valores que conserva el espacio natural y contar con un diagnóstico sobre el estado del terreno, con la pretensión de que este trabajo técnico constituya la base documental en que se fundamente la elaboración del PORN.

B) La problemática puesta en funcionamiento del Aeropuerto de Corvera

El declive de la política de ordenación territorial se ha manifestado de un modo conflictivo en otra de las actuaciones declaradas de interés regional, el aeropuerto internacional de Corvera. Finalizadas las obras e instalaciones para su puesta en servicio, notablemente retrasada respecto a las iniciales previsiones, los desencuentros entre la Administración regional y la empresa concesionaria llevaron al Gobierno regional ha adoptar la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 16 de septiembre de 2013, por la que se procedió a la resolución del contrato de concesión administrativa para la construcción y explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia. Incluso, la Administración regional prentendió una drástica ejecución de la referida Orden, requiriendo la inmediata entrega de las instalaciones, a fin de tomar posesión urgente del aeropuerto, llegando a instar judicialmente la toma de posesión, al amparo del artículo 8.6 de la Ley 29/1998, Reguladora de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resuelto mediante el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número uno de Murcia, de 25 de septiembre de 2013. Por su parte, la empresa concesionaria interpuso recurso contencioso-administrativo

contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 16 de septiembre de 2013, suscitando la adopción de medidas cautelares urgentes (*ex.* art. 135 LJ) y solicitando la suspensión de la Orden. El incidente de medidas cautelares, finalmente, se resolvió mediante Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 2 de octubre de 2013, que acordó la suspensión cautelar del acto impugnado bajo una serie de requisitos y condicionantes que, en lo sustancial, suponen que no procede la entrega inmediata a la Administración regional de las instalaciones del aeropuerto de Murcia, que permanecen bajo la posesión de la empresa concesionaria, con la condición de que se mantengan las instalaciones aeroportuarias existentes en el debido estado de conservación y mantenimiento, a cuyo efecto se otorga facultad a la Administración para llevar a cabo su inventario, así como el control y vigilancia periódica del estado de las instalaciones, debiendo programarse y planificarse dichas actuaciones de común acuerdo entre ambas partes. Todo ello, sin perjuicio de que por la Administración se lleven a cabo las actuaciones que estime pertinentes para la adjudicación del contrato para la explotación del aeropuerto y, asimismo, sin perjuicio de lo que pueda acordarse por el propio Tribunal si dichos trámites finalizan mediante la correspondiente adjudicación antes de la resolución del proceso.

En suma, el Gobierno regional se encuentra inmerso en una intrincada encrucijada que dificulta extraordinariamente su prioridad política de la inmediata explotación y puesta en marcha de un aeropuerto cuyas instalaciones están en posesión de la antigua empresa concesionaria, tras la resolución administrativa del contrato, impugnada en vía judicial. La opción de licitar nuevamente la explotación de las instalaciones aeroportuarias construidas por la antigua concesionaria choca con diversos obstáculos jurídicos y económicos, pendiente la liquidación del contrato administrativo resuelto unilateralmente por la Administración y con el problema añadido de la ejecución por las entidades financieras del aval por un importe cercano a los 200 millones de euros que concedió la CARM a la empresa concesionaria para la construcción del aeropuerto. Incluso, las graves dificultades por la que atraviesa la Hacienda Regional han llevado al Gobierno autonómico a solicitar el auxilio del Gobierno de la Nación, que aprobó en el Consejo de Ministros, del día 5 de diciembre de 2013, un Acuerdo por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial a conceder una operación de financiación directa a favor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por el importe pendiente de pago de la financiación otorgada a favor de la sociedad concesionaria del aeropuerto de Murcia y avalada por la Región de Murcia, hasta un máximo de 40,61 millones de euros. Paralelamente, el Gobierno regional concentra sus esfuerzos en lograr un convenio con la Administración del Estado para cerrar el tráfico civil del aeropuerto de San Javier, que ha sido notablemente ampliado en sus instalaciones con cuantiosas inversiones estatales en los últimos años, con la pretensión de desviar ese tráfico de pasajeros al nuevo aeropuerto de Corvera y, de este modo, incrementar el posible atractivo comercial de una nueva licitación del aeropuerto o, incluso, una eventual renegociación con la inicial concesionaria. Precisamente, al cierre de la redacción de este *Informe* han trascendido las negociaciones entre el Gobierno regional

y la empresa concesionaria en el sentido de dejar sin efecto la resolución del contrato administrativo acordada mediante la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 16 de septiembre de 2013, y recuperar la concesión inicial. A estos efectos, al parecer, se habría procedido a comunicar por las partes a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el proceso interpuesto contra la referida Orden, las negociaciones extraprocesales y la inminencia de un acuerdo que pondría fin a la *litis* pendiente.

C) El pacto sobre el trasvase Tajo-Segura

Una de las cuestiones conflictivas recurrentes en la política ambiental de la Región de Murcia, que la ha enfrentado en ocasiones con alguna Comunidad Autónoma limítrofe, como es el régimen, explotación e, incluso, la misma pervivencia del trasvase Tajo-Segura se ha visto, aparentemente, pacificada por el pacto, anunciado el mes de noviembre, al que llegaron las cinco Comunidades Autónomas directamente implicadas (Castilla-La Mancha, Madrid, Extremadura, Comunidad Valenciana y Región de Murcia), en la actualidad todas ellas gobernadas por el PP, junto al Gobierno de la Nación, por mediación del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. A fin de dar una inicial cobertura legal al mencionado pacto, de indudable raigambre política, con una técnica legislativa más que criticable, se aprovechó uno de los proyectos legislativos en curso para incluirlo. Como ya ha sido objeto de exposición detallada en el capítulo correspondiente, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en sus disposiciones finales segunda y tercera, ha incorporado las principales determinaciones legales del pacto sobre el trasvase Tajo-Segura, modificando tanto la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, como la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Asimismo, las disposiciones finales cuarta y quinta, aún referidas en términos más genéricos a los trasvases intercuencas, también contienen regulaciones que afectan al funcionamiento del trasvase Tajo-Segura, pretendiendo como justifica el propio legislador, adaptar las normas específicas sobre el trasvase Tajo-Segura a la legislación general de aguas nacida en España a partir de 1985, a fin de otorgar seguridad jurídica y estabilidad técnica al sistema general. Entre las nuevas condiciones pactadas y legalizadas, resulta destacable que en las transferencias de agua aprobadas desde la cabecera del Tajo se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 400 hm3 y, en consecuencia, por debajo de esta cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso. Sin embargo, este volumen mínimo podrá revisarse en el futuro conforme a las variaciones efectivas que experimenten las demandas de la cuenca del Tajo, de acuerdo con los principios de eficiencia y sostenibilidad, de forma que se garantice en todo caso su carácter preferente, y se asegure que las transferencias desde cabecera nunca puedan suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca. Ciertamente, el necesario desarrollo normativo de las previsiones ahora incorporadas en las disposiciones finales de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, tanto

en vía reglamentaria, como muy especialmente en la próxima Ley del Plan Hidrológico Nacional, tal como enfatiza la propia exposición de motivos, deberán precisar y garantizar la funcionalidad del trasvase Tajo-Segura y, por ende, la pacificación en este ámbito de las Comunidades Autónomas cedentes y receptoras.

2. NORMATIVA

Como señalábamos al principio de nuestro Informe, la inactividad normativa en el ámbito objeto de estudio es lo más reseñable en esta anualidad por las razones apuntadas. Ante la falta de un impulso sustantivo de las políticas ambientales, la actividad normativa se ha centrado en la adopción de medidas heterogéneas que traen causa de la imperiosa necesidad de ajustar el importante desequilibrio de las cuentas regionales, que sitúan a la Región de Murcia, en términos relativos, entre las Comunidades Autónomas con mayor déficit presupuestario y con mayor desviación de los objetivos establecidos desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta situación ha abocado a la Región de Murcia al régimen especial de intervención por la Administración del Estado que conlleva la adhesión al Fondo de Liquidez Autonómica y, en consecuencia, al obligado cumplimiento de las medidas correctoras impuestas desde el Gobierno de la Nación mediante la supervisión de los planes de ajustes remitidos por la Comunidad Autónoma. En este marco se inscriben tanto la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, como la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública. Ambas adoptan medidas que persiguen la reducción del déficit público mediante reformas organizativas, recortes retributivos en materia de personal, reducción de actuaciones sociales de la Administración regional o, entre otras, modificaciones tributarias enderezadas a incrementar los ingresos fiscales. La primera, adoptada a mitad de año con carácter extraordinario para intentar paliar por vía de urgencia la desviación del déficit detectada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la segunda, más habitual en su formato, como ley de acompañamiento a los presupuestos regionales. En esta misma línea, mención aparte merece la Ley 4/2013, de 12 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Gastos de Personal y Organización Administrativa, por la que se procedió a la reducción de las retribuciones del personal a cargo, directa o indirectamente (*ad. ex.:* Universidades públicas), de la hacienda regional en un porcentaje global entorno al 2,5 por ciento en el año 2013.

Asimismo, a final de año, se ha aprobado la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, que viene a sustituir a la derogada Ley 11/1997, de 12 de diciembre, y que pretende potenciar este importante ámbito bajo el paradigma de que la denominada industria turística es un sector estratégico de la economía de la Región de Murcia. En fin, aunque con escasa trascendencia, la actividad normativa de la Administración regional se ha centrado en la gestión periódica de diversos sectores (industria, energía, agricultura, especies protegidas, caza y pesca, etc.) en la corres-

pondiente anualidad, si bien se trata de actuaciones reiteradas y debidas que traen causa de mandatos legales y, en muchos casos, carentes de naturaleza reglamentaria por lo que su enumeración pormenorizada poco aportaría a este *Informe*.

A) El enfoque ambiental en la nueva legislación del sector turístico

Tal como ha quedado reflejado en anteriores entregas de este *Informe*, en el modelo económico que ha pretendido impulsar el Gobierno regional, a lo largo de las dos últimas décadas, la potenciación del sector turístico se ha concebido como una prioridad a fin de impulsar el desarrollo económico de una región mediterránea tradicionalmente agrícola y con escasa actividad industrial, a excepción de la comarca de Cartagena. La nueva Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, renueva esa apuesta, en un marco de crisis económica donde los ingresos generados por la actividad turística en otras Comunidades Autónomas están coadyuvando a cierta recuperación económica, y reivindica que la industria turística sea un sector estratégico de la economía de la Región de Murcia. Achacando a históricas deficiencias en la red de infraestructuras de la Región de Murcia los impedimentos para que el turismo alcanzase el nivel de desarrollo que merece por su ubicación en la costa mediterránea y que han alcanzado Comunidades Autónomas vecinas. Precisamente, proclama la exposición de motivos, tales deficiencias están en vías de solución y ello posibilitará que la región sea un destino más accesible para el turismo, especialmente el extranjero.

En esta tendencia al fomento de la actividad turística, como prioridad de la política regional, la concepción que subyace en la ley es facilitar la inversión productiva y establecer una nueva regulación que elimine los obstáculos y facilite los trámites, adaptándose mejor a la innovación empresarial. En suma, como expresamente declara el legislador, esta ley fija un nuevo marco legal, cuyo objetivo fundamental es facilitar y apoyar el trabajo de los empresarios turísticos. Dada la teleología que inspira al legislador no resulta extraño que la incorporación de principios y normas trasversales de matriz ambiental a fin de procurar una actividad turística sostenible no sea, ni mucho menos, el aspecto más destacable de la nueva ley. No obstante, si introduce como principio rector de la actividad turística, entre otra decena de principios muy heterogéneos, valorar el turismo como fuente de conocimiento cultural y de sostenibilidad ambiental y territorial.

Dentro de la orientación expuesta, cabe destacar la regulación de la planificación turística y la necesaria coordinación de la misma con la actividad planificadora en otros ámbitos interrelacionados, como el urbanístico, la ordenación del territorio o los recursos naturales. A estos efectos, hay que partir de la consideración por la ley como "recursos turísticos" de todos aquellos bienes, materiales o inmateriales, que por sus características o circunstancias sean capaces de generar un atractivo turístico o incrementar las corrientes turísticas, de forma directa o indirecta. Partiendo de esta genérica y omnicomprensiva caracterización de los recursos turísticos, la Administración

regional podrá elaborar distintos instrumentos de planificación (planes, directrices, programas) que resulten necesarios para el crecimiento ordenado y sostenible en su triple vertiente económica, social y ambiental del turismo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dichos instrumentos mantendrán la necesaria coherencia con el resto de la planificación estratégica y sectorial de la Administración regional y en el caso de que pretendan vincular al planeamiento territorial o urbanístico se formularán como instrumentos de ordenación según la legislación del suelo. Asimismo, los instrumentos de ordenación del territorio, planificación urbanística y ordenación de recursos naturales o culturales deberán integrar dentro de sus determinaciones las directrices y actuaciones turísticas de índole territorial que le pudieran afectar y tener en consideración los recursos y productos turísticos presentes en su ámbito. En este sentido, antes de la aprobación definitiva de dichos instrumentos, de su revisión, o la de cualquier modificación que pudiera afectar a dichos recursos o productos, prever el uso turístico dentro de su ámbito, o incidir sobre el ya establecido, deberán someterse a informe del organismo competente en materia de turismo.

Por lo que respecta a las competencias locales en la planificación turística, la Ley reconoce que corresponde a los ayuntamientos promover, conservar y fomentar los recursos relacionados con el turismo, teniéndolos en consideración en sus instrumentos de planeamiento urbanístico. En todo caso, los planes que puedan elaborar las entidades locales para su desarrollo turístico respetarán los principios y criterios establecidos en la planificación turística regional.

En cuanto al fomento del turismo de naturaleza, conectado con el patrimonio natural, el ecoturismo o el turismo rural, se encomienda a la Administración turística la promoción de esta modalidad relacionada con los recursos naturales de la Región, implementando acciones tendentes a ello siempre con sujeción al ordenamiento jurídico medioambiental. Habrá que estar pendientes del desarrollo y ejecución de este tipo de actuaciones y, muy especialmente, del marco que para las mismas se configure en los diversos instrumentos de planificación turística o, en su caso, territorial a fin de comprobar el necesario equilibrio y ponderación de los valores ambientales para no desequilibrar la ecuación de la sostenibilidad.

Un último aspecto de la política turística debe apuntarse, si bien paradójicamente no tiene el tratamiento sistemático que debiera en la nueva ley, como es la organización de la Administración turística. En este sentido, cabe reseñar la tendencia hacia el vaciamiento de las competencias sustantivas de la organización departamental y, muy destacadamente, el ejercicio de las potestades administrativas más trascendentes, como la planificadora y la sancionadora, a favor de un ente instrumental que adquiere todo el protagonismo en este sector, el Instituto de Turismo de la Región de Murcia. Esta entidad pública empresarial fue creada por la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, a costa de la Dirección General de Turismo cuyas funciones pasó a asumir, correspondiéndole la ordenación, planificación, programación, dirección y coordinación de las competencias en materia de turismo y el consiguiente ejercicio de las potestades

administrativas. Además de otras consideraciones sobre el manejo de los recursos humanos en el seno del referido Instituto de Turismo, no parece nada coherente con la política de racionalización, reducción y supresión de entes instrumentales la creación de esta entidad pública empresarial, a costa de la Dirección General de Turismo, para el ejercicio de competencias y potestades características de la administración pública territorial.

B) Fiscalidad ambiental en época de crisis

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, buena parte de la actividad legislativa se ha centrado en el reajuste de las cuentas públicas que, dado su precario balance, ha supuesto un generalizado incremento de los distintos tributos, tanto cedidos como propios, sobre los que tiene capacidad normativa la Comunidad Autónoma, afectando de forma relevante a los impuestos medioambientales, tasas y al canon de saneamiento, mediante la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública. En este sentido, cabe reseñar la modificación operada en la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento, con efectos a partir del 1 de enero de 2014, quedando establecidas, en sus aspectos básicos, las tarifas del canon de saneamiento para usos domésticos, en concepto de cuota de servicio en 34 euros/abonado/año y en concepto de cuota de consumo en 0.29 euros/m^3, y para usos no domésticos la cuota de servicio se eleva a 40 euros/fuente de suministro/año, mientras que la cuota de consumo queda fijada en 0.40 euros/m^3. Asimismo, se modifica el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, a fin de introducir un conjunto de modificaciones heterogéneas afectantes a algunos aspectos de diversas tasas ambientales, fundamentalmente, centradas en la elevación de las cuotas pero, en algunos casos, bonificando determinadas actividades (*ad. ex.*: previsiones específicas en relación con la caza selectiva del arruí en el año 2014 o los cotos deportivos de caza y los cotos privados de caza cuando únicamente aprovechen como especie de caza mayor el jabalí en la modalidad cinegética de aguardo o espera nocturna). Además, se pretende la armonización de diversos artículos de la Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, en lo relativo a la regulación de los tributos medioambientales.

Por último, se modifican otras normas sectoriales relevantes en el ámbito objeto de estudio con fines diversos. Con respecto a la Ley de Puertos, se introduce una reducción del 50% en los cánones de ocupación y explotación para las actividades industriales relacionadas con este sector. En la Ley de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, se elimina la restricción temporal a la transmisión de títulos concesionales con la pretensión de garantizar la continuidad de la actividad, a fin de fomentar el sector acuícola regional. También se modifica la forma de pago de las ayudas para la reconstrucción de viviendas afectadas por los seísmos de Lorca de 2011, en determinados supuestos, con el fin de permitir la compensación entre ayudas a

devolver y a percibir. Se trata de eliminar trámites administrativos que retrasarían el pago de la ayuda concedida para reconstrucción, después de haber recibido la ayuda para reparación o rehabilitación de viviendas. De igual modo, se establece el procedimiento para la compensación de los reintegros de ayudas para alquiler de viviendas afectadas por los movimientos sísmicos de Lorca de 2012. Con ello, se pretende agilizar el régimen de concesión de dichas ayudas y facilitar la gestión de los trámites administrativos que deban realizar los ciudadanos que se han visto afectados por dichos movimientos sísmicos.

C) Inadecuación entre medios y objetivos del plan de inspección ambiental de la actividad industrial

Mediante la Orden de la Consejería de Presidencia, de 4 junio de 2013, se procedió a la aprobación del plan de inspección ambiental de la actividad industrial correspondiente al año 2013, en cumplimiento de la previsión recogida en el artículo 130 de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada. Como en anteriores anualidades, a pesar de la trascendencia de la función de policía administrativa para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los ambiciosos objetivos que se propone el instrumento planificador, la virtualidad de la misma pende de la dotación de medios asignados, que difícilmente cabe considerar suficientes a fin de cumplir mínimamente los propósitos establecidos. En este sentido, en el apartado dedicado a los recursos humanos y materiales, para el cumplimiento del Plan de inspección ambiental, la dotación del Servicio de Inspección y Control Ambiental tan sólo prevé un inspector ambiental y dos técnicos que realizarán las tareas de inspección. La toma de muestras y análisis en aquellas empresas en las que se necesite determinar los contaminantes que emiten al medio ambiente, serán realizados por asistencias técnicas homologadas y acreditadas para esos fines. También se cuenta con la colaboración del Servicio de Planificación, Áreas Protegidas y Defensa del Medio Natural, que asignará a los Agentes Medioambientales que realizarán tareas de comprobación de denuncias y de inspección en actividades asociadas al medio rural. Durante el año 2013 se identificaron como ámbitos prioritarios de control, las empresas que presentasen deficiencias medioambientales, que emitiesen contaminantes a la atmósfera precursores de ozono, vertiesen al mar efluentes líquidos u otro tipo de sustancias que pudieran alterar las condiciones del medio marino y aquellas que gestionasen residuos. Asimismo, se señaló como objeto prioritario de la labor inspectora el seguimiento de la aplicación de los lodos de depuración en el sector agrícola.

D) Requisitos de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales para ayudas europeas

A fin de adecuarse a las modificaciones operadas en la normativa de la Unión Europea que articula el régimen de ayudas directas a los agricultores en el marco de la política agrícola común y, asimismo, del Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, se apro-

bó la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 30 de julio 2013, por la que se establecen los criterios que se van a aplicar para llevar a cabo el control de la condicionalidad en los ámbitos de «Medio Ambiente», de la «Salud Pública, Zoosanidad y Fitosanidad» y «Bienestar Animal», así como de las «Buenas Condiciones Agrarias y Medio Ambientales», que deberán cumplir los productores que reciban ayudas directas de la política agraria común y beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la campaña 2013; así como, el sistema de cálculo para la reducción o exclusión de las mismas.

E) Catalogación regional del *Astragalus nitidifloruses* como especie «en peligro de extinción»

La Orden de la Consejería de Presidencia, de 30 de julio 2013, ha incluido la especie *Astragalus Nitidiflorus* en la categoría «en peligro de extinción» del catálogo regional de flora silvestre protegida, creado mediante el Decreto 50/2003, de 30 de mayo, que ya incluía al *Astragalus nitidiflorus* en la categoría «de interés especial». En el momento de la redacción del Decreto 50/2003, el taxón no había vuelto a encontrarse tras su descripción en 1910 y, excepcionalmente, se consideró cómo «de interés especial» para que en el caso de que fuera reencontrado no quedara desprotegido. Durante el año 2004 se vuelve a detectar el taxón en los alrededores del paraje cartagenero de Pérez Bajos. Posteriormente, mediante la Orden MAM/2231/2005, de 27 de junio, la especie se incluye en la categoría «en peligro de extinción» en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, dado que es un endemismo con una sola población conocida muy reducida. El *Astragalus nitidifloruses* es una planta fanerógama, de la familia de las fabáceas, cuya presencia de forma natural a nivel mundial está comprobada únicamente en una población en el complejo de los Cabezos del Pericón (Cartagena) con escasos ejemplares, fragmentada en cuatro localidades, una de ellas actualmente desaparecida. Los trabajos de seguimiento de la especie estiman que la población total en la Región está compuesta aproximadamente por 135 individuos reproductores, detectados la mayor parte de ellos en una sola localidad. Tras esta catalogación regional del *Astragalus nitidifloruses* como especie «en peligro de extinción» es de esperar que se proceda por la Administración regional a la aprobación de un Plan de Recuperación de la especie.

3. ORGANIZACIÓN

Una de las manifestaciones más visibles de las medidas adoptadas para reducir el déficit público, a fin de intentar cumplir los objetivos tendentes a la estabilidad presupuestaria, afecta a la organización administrativa como ya ha quedado patente en el apartado normativo. En particular, por lo que afecta a la Administración ambiental, las modificaciones más relevantes se centran en el ámbito de la administración instrumental mediante la supresión de otrora importantes entidades públicas empresariales, como el Ente Público del Agua, y el organismo autónomo Instituto de Vivienda

y Suelo de la Región de Murcia. No obstante, esta tendencia choca con actuaciones incoherentes como la inexplicable potenciación de los entes instrumentales, a costa de los servicios departamentales, en la Consejería de Cultura y Turismo, con el caso paradigmático del Instituto de Turismo al que se ha hecho referencia *supra*.

A) Reestructuración departamental menor

En primer lugar, cabe destacar una reestructuración menor de las consejerías llevada a cabo mediante el Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 13/2013, de 23 de julio, de reorganización de la Administración Regional y el Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 17/2013, de 25 de julio, por el que se establecen el orden de prelación de las Consejerías de la Administración Regional y sus competencias. En lo que afecta al ámbito de este *Informe*, se reestructura, con cambio de denominación incluido, la Consejería de Industria, Empresa e Innovación, que se configura como el departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de las siguientes materias: fomento y coordinación general de la investigación científica; apoyo empresarial; innovación; industria, energía y minas; consumo, comercio y artesanía; cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, precios autorizados y defensa de la competencia. En los aspectos más significativos para las políticas ambientales cabe reseñar como órganos más relevantes, establecidos por el Decreto 90/2013, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación, la Dirección General de Industria, Energía y Minas que ejerce las competencias asignadas a la consejería en dichas materias, incluidas las competencias en materia de energías renovables, uso y eficiencia energética, y de la que depende la Subdirección General de Industria, Energía y Minas.

B) Supresión de entes instrumentales

Dentro de las medidas enderezadas a la progresiva consecución de la estabilidad presupuestaria, como principio que garantice la sostenibilidad de las cuentas públicas regionales, se aprobó la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas. El título II contiene algunas medidas que afectan a la configuración del sector público regional dentro de la tendencia a introducir cierta racionalización en la estructura de entes públicos, sector público empresarial y fundacional, así como a los consorcios y demás entidades vinculadas o dependientes del sector público regional. La más relevante, en el ámbito objeto de estudio, es la supresión del Ente Público del Agua, derogándose expresamente la Ley 4/2005, de 14 de junio, del Ente Público del Agua de la Región de Murcia.

La reestructuración de los entes públicos supone, en la mayoría de los casos, la asunción de sus fines y objetivos por otros entes de la Administración regional. En el

caso concreto del Ente Público del Agua de la Región de Murcia, por la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, lo que ha implicado, a su vez, una importante modificación de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento, para la incorporación en su regulación de las competencias que asume como consecuencia de la supresión del citado ente público. En suma, la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, tras la supresión del Ente Público del Agua, asume los fines, funciones y competencias en materia de obtención de recursos hídricos destinados al abastecimiento de agua en la región obtenidos por el procedimiento de la desalación de aguas marinas en instalaciones de titularidad de la Comunidad Autónoma. En cuanto al personal adscrito al extinto Ente Público del Agua, para el personal laboral se establece la extinción de su relación laboral y quienes ostenten la condición de funcionario de carrera podrán solicitar el reingreso en la Administración Pública correspondiente. Asimismo, se suprime el organismo autónomo Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, siendo sus funciones y objetivos asumidos por la consejería competente en materia de vivienda, de la que pasa a depender todo su personal, derogándose expresamente la Ley 1/1999, de 17 de febrero, de creación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia.

Por último, también cabe reseñar la supresión de determinadas empresas y fundaciones públicas regionales llevada a cabo por los Decretos 23/2013, de 15 de marzo, y 45/2013, de 10 de mayo, que, en nuestro ámbito de estudio, se centraron en la Sociedad Pública de Suelo y Equipamientos Empresariales de la Región de Murcia, S.A., cuyos fines y objetivos se asumen por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia y, asimismo, en la supresión de la Fundación Agencia de la Gestión de la Energía, cuyas funciones se ejercerán por la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación.

4. JURISPRUDENCIA

Dejando al margen el importante pronunciamiento contenido en la STSJ 428/2013, de 31 de mayo, que ha anulado el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004, que declaraba como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope, que ha sido analizada *ut supra*, las principales decisiones evacuadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región en materia ambiental pueden clasificarse como sigue.

A) A vueltas con la parcial ineficacia de la potestad sancionadora ejercitada por la Confederación Hidrográfica del Segura. Impugnaciones de su actividad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

Un año más, se constata una corrección jurisprudencial sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura. Ciertamente, sigue acreditándose una prudente ralentización de tales correcciones que, sin

embargo, siguen siendo destacables. Así, en unos casos, relacionados con la verificación de vertidos a DPH, la razón de la estimación de los recursos ha sido el principio de retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables (art. 9.3 CE *a contrario*), en la medida en que la infracción quedase sin fundamento mediante la aplicación retroactiva del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico. Argumento reforzado porque la norma aplicada para la toma de las muestras y el cálculo de los daños –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–, ha sido anulada por la STS de 4 de noviembre de 2011 (STSJ 960, de 23 de diciembre).

En otras ocasiones, las conclusiones alcanzadas por el órgano sancionador son incoherentes, de modo que se impone una sanción por vertido a DPH en un cauce reconocido en el propio expediente como de propiedad particular (STSJ 792, de 17 de octubre) o en concepto de construcción en zona de servidumbre, acreditándose en el procedimiento su ubicación fuera de dicho espacio (STSJ 528, de 24 de junio). Asimismo, en ciertos casos el tribunal detecta la falta de tipicidad, como en el de una infracción consistente en la ampliación de un regadío, conclusión reforzada por la anulación de la mencionada Orden MAM/85/2008 (SSTSJ 684, de 16 de septiembre y 938 y 939, ambas de 10 de diciembre) o la falta de prueba del carácter contaminante de un vertido (SSTSJ 115, de 18 de febrero y 912, de 4 de diciembre). Otras veces son la falta de acreditación de la culpabilidad del sancionado y la consiguiente ruptura del principio de presunción de inocencia las que determinan la estimación del recurso (SSTSJ 525, de 24 de junio; 571, de 12 de julio), incluso por imputarse la conducta a un sujeto irresponsable, puesto que antes de la intervención de la sentencia otra ha anulado un acto administrativo denegatorio del cambio de titularidad de un vertido (STSJ 1, de 21 de enero).

Los supuestos de anulación judicial de resoluciones de liquidación en concepto de canon de vertido son asimismo diversas. Así, se anula unas liquidaciones –previamente recurridas ante el TEAR– en tal concepto giradas a un Ayuntamiento por insuficiente motivación (SSTSJ 10 y 13, de 21 de enero, así como 66, de 31 de enero).

En otro orden de consideraciones, resultan destacables dos sentencias cuyo origen se encuentra en el ataque de ciertas decisiones adoptadas por la CHS por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Así, la STSJ 947, de 12 de diciembre, resuelve la impugnación por parte de dicha Comunidad Autónoma del Convenio de Encomienda de Gestión, suscrito el 27 de mayo de 2009 entre la Confederación Hidrográfica del Segura y un Sindicato de Regantes, para la explotación de veinticuatro sondeos y aprovechamiento de las aguas extraídas para riego. Las censuras avanzadas contra dicho convenio –todas desestimadas por el Tribunal– fueron las siguientes. Se invoca, en primer lugar, la infracción de lo dispuesto en la LRJ-PAC en relación con la

encomienda de gestión, afirmando que un sindicato de regantes no tiene la condición de Administración Pública, algo que, tanto legal como jurisprudencialmente, queda desmentido en la sentencia, a la vista de la naturaleza de estos como comunidades de usuarios y, en consecuencia, de corporaciones de derecho público. En segundo lugar, se alegó asimismo la falta de cobertura normativa de las actividades encomendadas, al haberse anulado –por la STS de 20 de enero de 2009– el Real Decreto 1265/2005, de 21 de octubre, sobre medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas de los ríos Júcar, Segura y Tajo. A ello replicó el tribunal que el convenio de encomienda quedaba amparado suficientemente por lo dispuesto en el artículo 55 TRLA, que establece las facultades del organismo de cuenca en relación con el aprovechamiento y control de los caudales concedidos.

Pero la censura de mayor calado fue tal vez la consistente en la omisión del trámite de EIA en la elaboración del convenio, lo que es rechazado con rotundidad por el órgano juzgador, toda vez que –dejando de lado que la normativa castellano-manchega invocada no resultaba de aplicación, al ser intercomunitario el convenio afectado– no es el convenio de encomienda el que habría debido someterse a EIA, sino el concreto proyecto a través del cual se materialicen las extracciones.

En cuanto a la STSJ 935, de 10 de diciembre, resuelve un recurso de la mencionada Comunidad Autónoma contra los Acuerdos de la Comisión de Gobierno de la CHS de 20 de enero de 2009 y de la Junta de Gobierno de dicha Confederación de 11 febrero 2009, sobre medidas excepcionales de gestión de recursos hidráulicos en la cuenca del Segura. El recurso se fundamental, esencialmente, en la ya comentada anulación judicial del Real Decreto 1265/2005, de 21 de octubre, siendo finalmente inadmitido a trámite.

B) Recursos contra el planeamiento urbanístico general por razones de sostenibilidad

La STSJ 739, de 4 de octubre, resuelve estimando el recurso deducido contra la Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de 23 de mayo de 2007, relativa a la aprobación definitiva parcial del Plan General Municipal de Ordenación de Puerto Lumbreras. Constatada la evacuación de informe desfavorable por parte de la CHS en relación con la insuficiencia de recursos hídricos para todos los ámbitos señalados en el PGOU, la corporación alegó que "la parte actora se refiere a la totalidad de los ámbitos contemplados en el proyecto aprobado provisionalmente y no al suelo urbano y a aquellos sectores de suelo urbanizable aprobados definitivamente. El informe de la Confederación Hidrográfica del Segura obrante en el expediente no evalúa la necesidad de recursos hídricos requerida para los ámbitos que fueron objeto de aprobación definitiva, sino que supone una evaluación teórica sobre las eventuales necesidades derivadas de un futuro desarrollo de todos los ámbitos previstos en el plan general" (f.j 3º).

Frente a ello, la sala resuelve "que la aprobación definitiva parcial del Plan General no es conforme a derecho, pues ante el informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica del Segura por insuficiencia de recursos hídricos debió denegarse dicha aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 e) de la Ley del suelo regional. No resulta admisible una aprobación parcial limitada a los ámbitos que, según informes distintos a los de la Confederación, tienen asegurada la disponibilidad de recursos para satisfacer las demandas hídricas, pues ello supone obviar ese carácter vinculante del organismo de cuenca y además desconocer la naturaleza del plan general de instrumento de ordenación integral de un municipio. Por tanto, aunque el citado artículo permite en su apartado c) una aprobación definitiva parcial ello será posible únicamente cuando no se vulnere la normativa de aplicación, y en el presente caso a través de esa aprobación parcial se infringe el artículo 25.4 de la Ley de Aguas" (f.j. 6º).

No obstante, el criterio de la sala ha sido en cierta medida diverso en otro pronunciamiento en el que concurrían parecidas circunstancias (STSJ 93, de 8 de febrero). Así, en la modificación puntual del PGOU de Cartagena la CHS evacuó informe señalando la insuficiencia de recursos para atender las nuevas demandas generadas. No obstante, dado que lo atacado en el caso era un plan parcial, la sala aplicó la norma contenida en el art. 106.2 *i* de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio), en relación con las determinaciones a incluir en los planes parciales ("Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y de aquellos otros servicios que, en su caso, establezca el Plan, de conformidad con su legislación específica, justificando adecuadamente sus determinaciones y su conexión a las redes generales"), en el sentido de que corresponde a este instrumento la acreditación de la suficiencia de recursos hídricos y no tanto al plan general. Dado que en el expediente de elaboración de dicho plan pareció acreditarse, a través de informes de entidades distintas de la CHS, tal suficiencia, el plan parcial fue confirmado en su legalidad por este motivo.

C) Anulación parcial de ordenanzas municipales reguladoras de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas

Como ya pusimos de manifiesto en entregas precedentes de este *Informe*, la materia relativa a la intervención municipal sobre la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas destinadas a la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas ha suscitado, con cierta frecuencia, problemas de exceso en el ejercicio de las competencias municipales por invasión del título estatal exclusivo relativo a las telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE).

Previo recurso deducido por una operadora de telecomunicaciones, en la STSJ 54, de 25 de enero, se anula parcialmente la correspondiente ordenanza del Ayuntamiento de Molina de Segura. Los preceptos anulados se referían a los siguientes aspectos. A

la imposición de "la solución constructiva técnica y económicamente viable que mejor contribuya a la minimización del impacto visual y medioambiental". En tal sentido, la sala considera esta determinación de la ordenanza contraria a la competencia estatal derivada de lo dispuesto en el art. 149.1.21ª CE, modificando de paso su doctrina al amparo de un correlativo cambio de criterio por parte del TS (mediante STS de 22 de marzo de 2011), alegando el fraccionamiento de la unidad de mercado. Asimismo, se anula la prohibición de instalación de antenas en suelo urbano y urbanizable que, además, por preverse en la ordenanza y no en el correspondiente instrumento de planeamiento, hurta al Estado su oportuna intervención procedimental; y lo mismo cabe decir del establecimiento de límites de emisión de dichas instalaciones, que invade con claridad la competencia del Estado, o la imposición a las empresas prestadoras de un seguro de responsabilidad civil, cuestión del todo ajena a la competencia municipal sobre urbanismo y protección ambiental. Del mismo modo, la sala anula la exigencia a las empresas "de presentar ante la Concejalía de Industria y Aperturas, con periodicidad semestral, certificado expedido por entidad colaboradora independiente oficialmente autorizada acerca de que la instalación sigue cumpliendo los niveles máximos de exposición a campos electromagnéticos que le fueron autorizados", por tratarse de una extralimitación municipal, toda vez que "los Ayuntamientos pueden exigir, en ejercicio de sus competencias en materia de salud, que se cumplan los requisitos determinados en esta normativa, pero no establecer ella esos requisitos, ni en consecuencia la obligación de presentar una certificación semestral emitida por una entidad colaboradora independiente oficialmente autorizada acerca de que la instalación sigue cumpliendo los niveles máximos de exposición a campos electromagnéticos que le fueron autorizados" (f.j. 7º), todo ello siguiendo igualmente el criterio fijado por el TS. Finalmente, el tribunal juzgador anula determinaciones de la ordenanza invasivas de competencias estatales de inspección sobre equipos e instalaciones de telecomunicaciones.

Los reproches contra la mencionada ordenanza se completaron a través de la sucesiva STSJ 387, de 17 de mayo, que amplió a buen número de preceptos el pronunciamiento anulatorio de la STSJ 54, de 25 de enero, a partir de la impugnación realizada por otro operador de telecomunicaciones. Con un alcance similar, puede consultarse también la STSJ 77, de 31 de enero, en relación con la ordenanza del municipio de Bullas, pero en la que se reproducen argumentos ya empleados en la STSJ 54, de 25 de enero, apenas comentada y en otras precedentes y que concluye asimismo con resultado parcialmente estimatorio.

D) Lesión del derecho a la intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio por molestias generadas en la actividad de retirada de residuos urbanos y limpieza viaria

Para finalizar esta panorámica sobre los hitos de la jurisprudencia ambiental de la Región de Murcia durante 2013, resulta interesante destacar la STSJ 827, de 28 de

octubre, mediante la cual se acoge parcialmente, en grado de apelación, la pretensión de un vecino de Cabo de Palos (término municipal de Cartagena), propietario de una vivienda unifamiliar ubicada en un sector destinado exclusivamente a uso terciario, y que invoca la causación de molestias y consiguiente perturbación a su intimidad e inviolabilidad domiciliaria (siguiendo la ya densa estela de las SSTEDH López-Ostra, Martínez Martínez y otras, así como el consiguiente rechazo, contenido en esta última, a la doctrina de "la prioridad del uso preexistente", en virtud de la cual quienes, por ejemplo construyan sus viviendas cerca de un establecimiento industrial ya operativo tienen que soportar y tolerar las molestias causadas por el mismo y que el propio TS ha hecho ya suya), como consecuencia de la actividad de recogida de basuras y limpieza viaria en la zona, condicionada en cuanto a intensidad y horario por el mencionado uso del sector. La pretensión consistía esencialmente en requerir un cambio de ubicación de los contenedores que fuera menos molesto para el recurrente y su familia, a lo que accedió el tribunal, excluyendo derecho alguno a ser indemnizado, al no quedar probada la concurrencia de los requisitos para que dicha responsabilidad proceda.

5. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

* **Consejería de Presidencia** (creación: Decreto de la Presidencia 16/1999, de 13 de julio; estructura: Decreto 74/2012, de 1 junio):
  - Consejero: Manuel Campos Sánchez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 13/2011, de 27 de junio);
  - Dirección General de Medio Ambiente: Amador López García;
  - Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias: Luis Gestoso de Miguel.
* **Consejería de Agricultura y Agua** (creación: Decreto 60/2004, de 28 de junio; estructura: Decreto 143/2011, de 8 de julio, modificado por Decreto 88/2013, de 26 de julio):
  - Consejero: Antonio Cerdá Cerdá (nombramiento: Decreto de la Presidencia 15/2011, de 27 de junio);
  - Dirección General del Agua: Joaquín Griñán García;
  - Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural: Julio Antonio Bernal Fontes;
  - Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR): (creación: Ley 3/2000, de 12 de julio): Manuel Albacete Carreira (Gerente);

* **Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio** (creación: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; estructura: Decreto 144/2011, de 8 de julio):
  - Consejero: Antonio Sevilla Recio (nombramiento: Decreto de la Presidencia 14/2011, de 27 de junio)
  - Dirección General de Territorio y Vivienda: María Yolanda Muñoz Gómez;
  - Dirección General de Transportes y Puertos: Antonio Sergio Sánchez-Solís de Querol.
* **Consejería de Industria, Empresa e Innovación** (creación: Decreto de la Presidencia 13/2013, de 23 de julio; estructura: Decreto 90/2013, de 26 de julio):
  - Consejero: José Ballesta Germán (nombramiento: Decreto de la Presidencia 15/2013, de 23 de julio)
  - Dirección General de Industria, Energía y Minas: Pedro Jiménez Mompeán.

6. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Carreño, S.M. y Salazar Ortuño, E.: "Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IV, núm.1 (2013).

Soro Mateo, B.: "La situación jurídica de los espacios naturales en la Región de Murcia. Nuevas perspectivas a la luz de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 23, 2012.

XXXIII

Navarra: sin *fracking*, sin plan de residuos… y sin política ambiental

José Francisco Alenza García

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–*A) La prohibición legal del fracking en Navarra.–B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial.*–a) Biodiversidad (espacios naturales, montes, fauna y flora).–b) Residuos alimenticios.–3. Organización: nueva estructura de la dirección general de medio ambiente y agua.–4. Ejecución.–*A) Inspección y sanciones ambientales.*–a) Inspección ambiental.–b) Sanciones ambientales.–*B) Información ambiental.–C) Planes y programas.*–5. Jurisprudencia ambiental.–*A) Descripción general.–B) Autorización ambiental integrada de una preexistente instalación de producción de cemento.–C) La anulación del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra.–D) Vulneración del derecho de acceso a la información ambiental.–E) Ruidos procedentes de una carnicería y responsabilidad patrimonial del municipio por inactividad.–F) Cuestiones procedimentales sobre sanciones ambientales.–G) Delitos ecológicos: caza e incendio forestal.*–6. Problemas.–7. Apéndice informativo.–*A) Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral.–B) Leyes Forales y Decretos Forales.–C) Órdenes Forales y otras Resoluciones.–D) Jurisprudencia.–E) Bibliografía.–*

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Dos importantes decisiones –una legislativa, otra judicial– sobresalen en el panorama ambiental de la Comunidad Foral de Navarra en el año 2013. Se trata de la Ley Foral que prohíbe el fracking en Navarra y de la sentencia que anula el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra.

Más allá de la justificación y del contenido de estas decisiones (que se analizan en apartados específicos de este capítulo) y de la eficacia que puedan alcanzar (ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional la ley cántabra en la que se inspira la ley

foral y ante el Tribunal Supremo la sentencia anulatoria del Plan) debo denunciar la deplorable técnica jurídica utilizada en ambos casos. Resulta completamente inaceptable que dos decisiones de tanta trascendencia jurídica contengan tan groseros errores gramaticales, sistemáticos y jurídicos. Ese descuido de la forma y de la técnica jurídica induce a pensar que puede estar generalizándose una forma de actuar muy ligera, muy poco reflexiva y muy poco rigurosa en los responsables públicos que deben tomar decisiones tan trascendentales como las señaladas.

Por lo demás, se mantiene la parálisis o estancamiento político-legislativo apreciable en la última legislatura. Este año, además, a las dificultades derivadas de la crisis económica se suma la radicalización del enfrentamiento político entre una mayoría parlamentaria y un Gobierno en minoría, que ha llevado al abandono de políticas a largo plazo y de medidas consistentes como las que son demandadas en el sector ambiental.

2. LEGISLACIÓN

A) La prohibición legal del fracking en Navarra

Mediante Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, se ha establecido la prohibición en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra del uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

De esta manera, la Comunidad Foral de Navarra se alinea con las Comunidades Autónomas de Cantabria y de la Rioja que en el mismo año habían aprobado sus propias leyes antifracking.

No voy a hacer aquí –porque no me corresponde en este lugar– un análisis político de la decisión de prohibir la fractura hidráulica. Lo que sí puedo hacer es un juicio técnico de la forma en que se ha adoptado. Y el juicio no puede ser más negativo.

La Ley Foral de prohibición del fracking apenas presenta novedades respecto de la ley cántabra. Cabe incluso calificarla de una copia deficiente o mala de aquella. Como se va a poder comprobar se trata de una de las leyes forales con mayores deficiencias técnicas de la historia del Parlamento de Navarra. Arrastra algunos de los defectos de la ley que copia y les añade otros de difícil comprensión. La tensa legislatura que se está viviendo en el Parlamento puede explicar la precipitación o la desatención en las formas de las iniciativas parlamentarias. Pero los errores técnicos de esta ley –siendo una ley muy breve y teniendo otras leyes autonómicas como referencia– no son justificables y van en notable desdoro de la institución parlamentaria.

La exposición de motivos de la Ley Foral tiene 6 párrafos. Los dos primeros son copia literal de los tres primeros párrafos del preámbulo de la Ley cántabra. En los dos siguientes se exponen las actividades y valores propios de Navarra que se pretenden preservar con la prohibición del fracking. Se alude a la agricultura, a la industria agroalimentaria, a la naturaleza y al paisaje como señas de identidad de Navarra. Se

añade que ello ha convertido a Navarra "en un referente a nivel nacional en turismo rural, ecoturismo, birding, etc.". No merece la pena abundar en la pobreza de vocabulario del que hacen continuamente gala nuestros parlamentarios. Pero al menos les sería exigible que no introdujeran extranjerismos innecesarios. De la misma manera que han evitado utilizar la expresión "fracking", no se entiende por qué utilizan parla referirse a la actividad de observación o avistamiento de aves, la expresión "birding" (ni tampoco se comprende que, puestos a introducir un barbarismo, se haya optado por la expresión norteamericana, en vez de la más cercana denominación inglesa o irlandesa que es "birdwatching").

Lo más reprobable desde el punto de vista técnico es el último párrafo de la exposición de motivos cuando afirma que se actúa "dentro del ámbito de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; industria y régimen energético y minero". Los parlamentarios forales se han contentado con eliminar la competencia sobre el litoral al que alude la ley cántabra, y han reproducido literalmente el resto de las competencias invocadas por dicha ley. Me parece gravísimo desde el punto de vista político que se invoquen las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en unos términos distintos de los utilizados por la LORAFNA. Y me parece peligroso desde el punto de vista técnico habida cuenta de que existen serias dudas sobre la constitucionalidad de lo dispuesto por la ley foral. Habida cuenta del distinto alcance que tienen los peculiares títulos competenciales de Navarra –competencias históricas, competencias autonómicas y competencias mixtas– hubiera sido necesario una mejor sistematización de las mismas y no una simple enumeración de materias competenciales expresadas, además, en términos que no son propios de Navarra.

El articulado de la Ley Foral es el mismo que el de la ley cántabra (la riojana tiene 4): tres artículos, acompañados de una disposición transitoria y una disposición final. Desde el punto de vista técnico-formal sorprende que sólo se haya puesto título al primero de los artículos, mientras que carecen de él los artículos 2 y 3.

El artículo 1 establece la prohibición de la exploración y la explotación de los hidrocarburos no convencionales en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra "mediante la técnica de fractura hidráulica o fracking". El propio artículo –separándose en este punto de la ley cántabra– ofrece una definición legal de los "hidrocarburos no convencionales". Curiosamente, este precepto prescinde del listado de competencias que se ofrece en la exposición de motivos y restringe el fundamento de la prohibición del fracking a las competencias "en materia de protección de medio ambiente y de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra".

El artículo 2 contiene dos determinaciones. Por un lado, en lo que parece una clara muestra de desconfianza hacia ellos, establece el deber de las autoridades y funcionarios navarros de velar por el respeto y cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Foral.

Por otro lado, contiene una genérica e indeterminada habilitación para que adopten "las medidas oportunas para la paralización de las actividades que se realizaran contraviniendo lo dispuesto en ella, así como para la reposición de la situación alterada a su estado originario".

En tercer lugar, se tipifica como infracción urbanística de la Ley Foral 35/2002, de ordenación del territorio y urbanismo el empleo del fracking por "implicar un uso del suelo prohibido". Resulta llamativo, cuando menos, que la prohibición de la actividad se realice invocando las competencias ambientales y económicas y, sin embargo, la vulneración de dicha prohibición se transmute en una infracción urbanística (a diferencia de la ley riojana que la considera una infracción ambiental).

Por otro lado, resulta evidente que la mejor técnica legislativa hubiera exigido introducir esta infracción mediante una modificación de la ley urbanística. Además –a diferencia de lo que hace la ley riojana–, nada se dice sobre la gravedad de la infracción, ni sobre el tipo de sanción que le corresponde, obligando a realizar una labor de integración de esta nueva infracción en los tipos infractores de la LFOTU (probablemente se deba considerar como infracción grave, *ex* art. 112.4). Esta forma de legislar no es, evidentemente, lo más adecuado desde el punto de vista del principio de tipicidad.

La disposición transitoria única establece que lo dispuesto en la Ley Foral "será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida en el artículo 1, tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor". El carácter absoluto (incluye los títulos otorgados por la Administración General del Estado) y retroactivo (sin indemnización) de esta disposición genera dudas sobre su constitucionalidad. Habiéndose planteado ya recurso de inconstitucionalidad de la ley cántabra, será el Tribunal Constitucional el que deberá despejar las graves dudas que este tipo de leyes prohibitivas absolutas generan.

B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial

a) Biodiversidad (espacios naturales, montes, fauna y flora)

En este ámbito tan solo cabe reseñar las anuales normas reguladoras de las vedas de caza (Orden Foral 224/2013, de 27 de junio) y de la pesca (Orden Foral 56/2013, de 15 de febrero), así como la también anual regulación del uso del fuego en suelo no urbanizable, por la que se establecen, además, medidas de prevención de incendios forestales en Navarra (Orden Foral 248/2013).

b) Residuos alimenticios

Por unanimidad del Parlamento de Navarra fue aprobada la Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, de utilización de residuos alimenticios de Navarra. Según se deduce de

su exposición de motivos, la ley foral responde a un doble fundamento: uno socioeconómico y otro ambiental.

Por un lado, se propone evitar el desperdicio de alimentos en un momento en el que está creciendo el número de ciudadanos por debajo del umbral de la pobreza. El otro objetivo es de naturaleza ambiental, pues la adecuada utilización de residuos alimenticios y la prevención de residuos se enmarca plenamente entre los objetivos y medidas establecidos en la legislación de residuos. Con estos fundamentos, la Ley Foral contiene dos artículos. En el primero se modifica la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, de Comercio de Navarra en tres aspectos:

1º) Se añade un nuevo principio sobre la instalación de los establecimientos comerciales minoristas: la "gestión adecuada de los residuos generados por la actividad con medidas dirigidas a su reducción y, en particular, al aprovechamiento de los residuos alimenticios".

2º) La documentación exigida a la solicitud de autorización de establecimiento comercial deberá contar con un Plan de gestión de residuos dirigido a su minimización y correcto tratamiento. En caso de generar residuos alimenticios, plan de aprovechamiento a través de acuerdos con el Banco de Alimentos de Navarra u otros organismos análogos".

3º) Se añade como nueva obligación de los comerciantes minoristas la adopción de medidas precisas para minimizar los residuos generados por su actividad y para darles un tratamiento correcto. "En particular, en el caso de residuos alimenticios se recomienda la separación de los que resulten aprovechables y entregarlos al Banco de Alimentos de Navarra y otros organismos análogos".

Por otro lado, la Ley Foral prevé que el Gobierno de Navarra elabore antes del 12 de diciembre de 2013 un Código de Buenas Prácticas de la distribución sobre los excedentes de alimentos. Como era de suponer, un año más tarde de la aprobación de la Ley Foral (en febrero de 2014) todavía no se han comenzado los trabajos para la aprobación de dicho Código.

3. ORGANIZACIÓN: NUEVA ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA

Pasado año y medio de la creación y estructuración del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se procedió a modificar la estructura de la Dirección General de Medio Ambiente y Agua, mediante el Decreto Foral 71/2013, de 27 de noviembre. Inicialmente ésta contaba con tres servicios. Ahora se añade un cuarto servicio (el de Montes) que se segrega del Servicio de Conservación de la Biodiversidad y se modifican las secciones de todos los Servicios, menos el de Calidad Ambiental. Con estas modificaciones la estructura de la Dirección General de Medio Ambiente y Agua ha quedado de la siguiente manera:

a) Servicio de Calidad Ambiental. Cuenta con cuatro secciones: Sección de Prevención de la Contaminación; Sección de Inspección, Calidad del aire y Cambio Climático; Sección de Evaluación Ambiental; y Sección de Residuos.

b) Servicio de Conservación de la Biodiversidad. Está integrado por dos secciones: Sección de Hábitats y Sección de Caza y Pesca.

c) Servicio del Agua. Se estructura en tres secciones: Sección de Recursos Hídricos; Sección de Restauración de Riberas y Obras Hidráulicas; Sección de Información y Educación Ambiental.

d) Servicio de Montes. Cuenta con dos secciones: Sección de Gestión Forestal y Sección de Guarderío.

La otra novedad organizativa –de índole menor– fue la adscripción y las funciones de los Negociados del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (Orden Foral 73/2013, de 5 de marzo).

4. EJECUCIÓN

En este apartado me voy a referir a tres cuestiones: en primer lugar, las actuaciones de inspección y los expedientes sancionadores; en segundo lugar, las actuaciones en materia de información ambiental; y, finalmente, los planes ambientales.

A) Inspección y sanciones ambientales

a) Inspección ambiental

El Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Plan de Inspecciones para el año 2013 fue aprobado por la Orden Foral 73/2013, de 5 de marzo.

En su exposición de motivos, el Programa explica el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Ofrece también una relación de las inspecciones ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una clara tendencia a la baja en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. Desde entonces el número ha ido descendiendo hasta estabilizarse en los últimos tres años en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011 y 203 en 2012.

También se sigue ofreciendo una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior, resultando que el número total de inspecciones realizadas respecto a las previstas sigue mejorando, habiendo alcanzado este año el 86% (frente al 86% del 2012 y 67% del 2011).

Para el 2013 el Programa estableció la realización de 200 actividades de inspección, consistentes en 120 visitas de inspección prefijadas, 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas o para comprobar la ejecución de medidas requeridas tras la realización de inspecciones programadas y 30 inspecciones a granjas.

b) Sanciones ambientales.

Los procedimientos sancionadores del año 2013 han sido 97. Se rompe la tendencia descendente de los últimos años, aunque parece estabilizarse en una cifra que no rebasa el centenar de expedientes (86 en el 2012, 311 en 2011; 240 en 2010, 273 en 2009, 308 en 2008 y 348 en 2007). Este decenso se debe, como ya señalé en el informe del año pasado, no a un mayor celo en el cumplimiento de la legislación ambiental, sino que la encomienda que los últimos años se venía haciendo a la empresa pública ambiental (en la actualidad denominada Gestión Ambiental de Navarra, S. A.) para la tramitación de expedientes sancionadores no se ha podido mantener por razones de ajuste presupuestario.

Otra circunstancia que parece consolidarse es que el sector con más expedientes sancionadores ha sido el de medio ambiente industrial o calidad ambiental, frente al del medio ambiente natural que –salvo el año 2012– venía siendo el más expedientado. Parece que la restricción de los medios sancionadores ha inclinado al Departamento de Medio Ambiente hacia la persecución de las infracciones ambientales de carácter industrial, frente a las producidas en el medio natural.

Concretamente, los 97 procedimientos se han distribuido de la siguiente manera:

— Medio ambiente natural: 32 denuncias. Los sectores que incluye son caza (19), pesca (1), montes (7), roturación de ribazos (3) y mal uso en espacios naturales protegidos (2).

— Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 65 expedientes. Tres grandes ámbitos comprende este sector. Por incumplimiento de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización o licencia, etc.) se tramitaron 35 expedientes (5 menos que el año pasado). En el ámbito de los residuos fueron 18 expedientes (por incorrecta gestión, gestión de residuos sin autorización o abandono de residuos). Y este año ha habido una especial atención a los incumplimientos en materia de residuos de construcción y demolición, dada la normativa específica que en Navarra se aprobó hace dos años (Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo). Por una incorrecta gestión de este tipo de residuos se han tramitado 19 expientes sancionadores.

En cuanto a las sanciones impuestas, las habituales en materia de caza y pesca es la de 500 euros (cantidad mínima para las infracciones graves). En los incumplimientos de la LFIPA las sanciones pueden llegar a los 6000 euros. En materia de residuos, dependiendo de su peligrosidad, las cuantías oscilan entre los 1000 y 2000 euros. Y en las de residuos de construcción y demolición las sanciones que se han impuesto son de

600 euros, con la exigencia adicional de restauración del lugar afectado y la entrega de los residuos a un gestor autorizado.

B) Información ambiental

En el año 2013 ha habido un repunte de las solicitudes de información ambiental alcanzándose la 681 solicitudes (frente a las 546 del 2012). Parece confirmarse ya la consolidación de un volumen de solicitudes que duplica a la de los últimos años de la primera década del siglo XXI: en 2011 ya se presentaron 701 solicitudes, cifra muy superior a la de los años 2010 (252), 2009 (228) y 2008 (340).

Por temas este año el interés por los residuos (78 solicitudes, frente a las 61 del año pasado) ha desbancado al hasta ahora tema por el que más se preguntaba que era el de la fauna y flora (64 frente a las 75 del año pasado).

A continuación vienen los temas de evaluación de impacto ambiental (51), agua (43), gestión forestal (35), caza y pesca (35), calidad del aire (27), vías pecuarias (25). El resto de temas sobre los que se han presentado solicitudes de información han sido: emisiones, legislación, ruido, suelos, vertidos y otros distintos.

Por solicitantes destacan los particulares (245) y las empresas (179), a mucha distancia de estudiantes (85) y consultoras (68). Llama la atención el escaso uso de este derecho por parte de Asociaciones y ONGs (34) y de medios de comunicación (12).

Por último, cabe señalar que en aplicación de las previsiones de la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el Informe anual sobre medio ambiente 2012 está publicado en la página web del Gobierno de Navarra[1]. En el informe es muy poco valorativo. Se limita a aportar algunos indicadores, pero sin términos comparativos generales. También se echa en falta un resumen o evaluación sintética tal y como se ofrecía en anteriores informes.

C) Planes y programas.

Por segundo año consecutivo, no se han aprobado planes o programas ambientales.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) Descripción general

Han sido muchas y muy variadas las sentencias de contenido ambiental recídas en Navarra en el año 2013. Indudablemente la más trascendente ha sido la anulación

1. http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado.

del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra a la que dedicaré una especial atención. También debe destacarse la primera condena de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por vulneración del derecho de acceso a la información ambiental. Otra sentencia importante, con la que se ratifica la contundente lucha contra el ruido de la jurisprudencia navarra (véase el *Observatorio de Políticas Ambientales* del año 2010) ha sido la que ha condenado a un Ayuntamiento por pasividad ante los ruidos generados por una carnicería.

Otro grupo de sentencias –que serán analizadas de manera más sintética– son las que se han pronunciado sobre aspectos de procedimiento de distintas sanciones ambientales. Y dedicaré otro apartado especial a tres sentencias que han impuesto penas de distinta gravedad por la comisión de delitos ecológicos.

Por lo demás, cabe señalar que este año ha habido dos sentencias del Tribunal Supremo sobre Navarra. Una no tiene relevancia sustantiva porque se limita a desestimar el recurso de casación porque el derecho sustantivo aplicable a la clasificación de una vía pecuaria es puramente autonómico (STS de 4 de diciembre de 2013). La incógnita que queda en el aire (puesto que la sentencia no dice nada al respecto) es si se ha tomado en consideración la aplicabilidad de la Ley estatal de vías pecuarias que tiene carácter básico. Creo que hubiera sido necesario abordar esta cuestión y determinar si la ley básica estatal es aplicable o no en Navarra.

La otra sentencia es mucho más importante al analizar pormenorizadamente la legalidad de la autorización ambiental integrada de una importante fábrica de cementos y ratificar la sentencia de instancia. Por ella comenzaré el análisis de la jurisprudencia.

B) Autorización ambiental integrada de una preexistente instalación de producción de cemento

La STS de 4 de noviembre de 2013, ponente Suay Rincón, se ocupó del recurso de casación interpuesto contra la sentencia que confirmó la legalidad de la autorización ambiental integrada a una importante instalación cementera. Se trata de una larga sentencia que se enfrenta a la invocación de doce motivos casacionales. Resumiré aquí los aspectos jurídico-ambientales más destacados de la sentencia que pueden agruparse en tres grandes ámbitos.

a) Procedimiento de la autorización ambiental integrada. Tres motivos casacionales se refieren al procedimiento de la autorización ambiental integrada:

– Caducidad de procedimiento: la sentencia afirma la obviedad –dados los términos claros en los que se expresa la Ley 16/2002– que en caso de no resolución en el plazo máximo establecido se produce silencio y no caducidad.

– Insuficiencia de la documentación sometida a información pública. La sentencia considera que la documentación inicialmente presentada al trámite de in-

formación pública era completa, adecuada y suficiente. La nueva documentación que se añadió cumplía una "función adicional, aclaratoria y ampliatoria".

– Audiencia de los interesados. Se trata de un derecho de los interesados y no de los participantes en el trámite de información pública. El concepto de interesado es un concepto legal y no discrecional que impide a la Administración ampliar por el círculo de sujetos interesados.

b) Ubicación territorial. Dos aspectos pueden ser reconducidos a la ubicación territorial de la instalación:

– Eficacia de un segundo informe de compatibilidad urbanística. Existen el expediente dos informes de compatibilidad urbanística: el aportado al inciarse el procedimiento autorizatorio y un segundo informe que se añadió posteriormente tras el cambio de gobierno municipal, que es contrario al desarrollo de la actividad. El primero fue el solicitado por el interesado y por tanto el previsto por la LPIC. El segundo informe fue emitido por iniciativa municipal y no es, por tanto, el requerido legalmente. Además, la sentencia considera que se funda genéricamente en aspectos de competencia municipal y no en razones urbanísticas, que no existen, ya que la edificabilidad no supera el parámetro máximo, los usos se ajustan al planeamiento, el suelo tiene carácter urbano y los terrenos colindantes son suelos de expansión de la fábrica de cementos.

– Régimen de distancias mínimas. La sentencia recuerda que la legislación foral ha desplazado la aplicabilidad del RAMINP, sin que exista tacha alguna de inconstitucionalidad de la normativa autonómica. Se extiende la sentencia en consideraciones sobre el cambio de sistema de intervención ambiental establecido por la LFIPA que mejora el régimen de protección ambiental mínimo del Estado: en un examen de conjunto los instrumentos de intervención ambiental previstos en la LFIPA tienen "una eficacia y una potencialidad protectora del ambiente mucho mayor que la débil, vieja, inoperante, defectuosa e insegura regla del alejamiento establecida en el RAMINP".

– Concepto de instalación. El recurrente considera que debiera realizarse una consideración conjunta de la fabircación del cemento y la actividad extractiva desarrollada en los alrededores. Tras analizar la definición de instalación de la LPCIC, la sentencia considera que no se da la integración o sinergia entra ambas actividades. El único vínculo existente es que las canteras son suministradoras de la materia prima de la fábrica. Falta, en primer lugar, la identidad del emplazamiento: ni emplazamiento es el mismo, ni proximidad es relativa (están separadas por una autovía, el trazado del ferrocarril y el propia núcleo urbano, de modo que el material se remite vía aérea). En segundo lugar, también falta la unidad técnica, puesto que la técnica utilizada en uno y otro caso resultan diferentes.

c) Exigencias ambientales. Se considera infringida la legislación ambiental en dos concretas cuestiones:

– Ausencia de evaluación de impacto ambiental. Considera la sentencia que tratándose de una instalación existente el control de sus repercusiones ambientales se realiza a través de la autorización ambiental integrada y no mediante la evaluación de impacto ambiental, que sólo es exigible a proyectos de nuevas instalaciones o de modificaciones sustanciales.

– Superación de los niveles de emsión de contaminantes atmosféricos. Los valores límites de emisión basados en la mejor tecnología disponible sobrepasan ligeramente los establecidos legalmente en 2 de los 9 focos emisores por un período de tiempo limitado y transitorio. Sin embargo, esa medida tiene amparo legal y se justifica por ser razonable que una instalación preexistente disponga de un período transitorio para adpatar sus procesos productivos a los límites máximos de emisión.

C) La anulación del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra

La STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013 anuló el Plan Integral de Residuos de Navarra. Más allá de las razones de fondo utilizadas en la sentencia, llama poderosamente la atención la gran cantidad de erratas tipográficas y de errores gramaticales graves, así como la caótica ordenación de los fundamentos jurídicos que puede apreciarse en la misma. Formalmente la sentencia es inaceptable. Es sorprendente que haya podido dictarse una sentencia con tan groseros errores formales. Con el agravante añadido de que se trata de una sentencia de una gran trascendencia al anular un plan aprobado por el Gobierno de Navarra.

El objeto del recurso fue el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 2010 por el que se aprobó definitivamente el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (PIGRN, en adelante) y se formuló, al mismo tiempo, la declaración de incidencia ambiental favorable. Dos entidades habían recurrido dicho Acuerdo: la Fundación Sustraia Erakuntza y la Mancomunidad de Sakana. Se admite la legitimidad de la segunda por tener entre sus objetivos la recogida y el tratamiento de los residuos, pero se rechaza la legitimidad de la primera porque no cuenta con los dos años de antigüedad para ejercer la acción exigidos por el artículo 23.2, b) de la Ley 27/2006.

En el fundamento de derecho primero se expone una relación de los argumentos empleados por los recurrentes. Desgraciadamente la sentencia no va respondiendo una a una a las cuestiones planteadas sino que de manera asistemática analiza la legalidad del Plan.

El fundamento 4º narra los distintos trámites que se han seguido para aprobar el Plan, reproduciendo las modificaciones introducidas como resultado del proceso de información y participación pública dando por bueno el procedimiento de aprobación del Plan.

A continuación, en los fundamentos 5º y 6º la sentencia describe el marco legal aplicable. Alude a la normativa comunitaria, a la normativa española y a la navarra. Llama la atención que en relación a esta última, la sentencia afirma que "destaca próxima aprobación [sic] de un Decreto Foral sobre Residuos de Construcción y Demolición… ",cuando en realidad, esa norma tenía ya casi dos años de vigencia cuando se dicta la sentencia (es el Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo).

El 8º fundamento de derecho (el 7º no existe) comienza con esta afirmación: "En lo que se refiere a la pretendida vulneración de la normativa aplicable en cuanto a la previsión de una incineradora como método de valorización de residuos, efectivamente, la normativa comunitaria exige dar prioridad a la reducción en la cantidad de los residuos, pero no es de recibo la alegación que hace la parte demandante en orden a que la incineración no es una opción admisible".

Para justificar esta afirmación la sentencia reproduce los contenidos del PIGRIN de los que se deduce que se cumple con los "pilares" de la jerarquía de residuos y que la incineración no se concibe en el Plan como un método de eliminación sino como un método de valorización energética de residuos. Finalmente, concluye lo siguiente: "En todo caso, la incineración de residuos es una opción factible y admisible, tal y como lo indican las cifras europeas que avalan la propuesta de incineración y que vienen recogidas en el recorte de prensa que aporta la propia parte demandante. Hablamos de países como Dinamarca, Suecia, Francia, Alemania, etc. Así en Europa hay unas 432 incineradoras, siendo un método de tratamiento ampliamente extendido en Europa. Aunque también existen otros sistemas alternativos (pirólisis, gasificación...) que también sirven de valorización energética, o sea, a la producción de energía".

Tampoco se aprecia vulneración de la normativa estatal por la elección de la incineración, ni se considerada acreditado por el recurrente "mediante la oportuna prueba pericial judicial de que la planta de incineración no sea una opción de valorización de residuos sino únicamente de eliminación de residuos". Al contrario eso es lo que "se desprende de la justificación a la alternativa de valorización energética para el tratamiento de la fracción resto de residuos urbanos elaborado en octubre del 2009 y que forma parte del estudio de la declaración de incidencia medio ambiental y, en definitiva, del Plan Integrado de Gestión de Residuos Urbanos, cuya impugnación hoy nos ocupa, que tras hacer un análisis de los distintos sistemas de aprovechamiento de la fracción resto de residuos urbanos, llega a la conclusión de que el sistema de tratamiento basado en la valorización energética de la fracción resto mediante tecnología de incineración con tratamiento previo mecánico para la recuperación de materiales reciclables y para la obtención de energía, es el sistema que globalmente menos contribuye en la generación de impactos ambientales y proporciona garantías en el cumplimiento de los objetivos legales en materia de residuos medio-ambientales". Además (fundamento 10º) se rechaza que el Plan no haya tenido en cuenta otras alternativas. Concluye, en definitiva, que la elección de la incineradora no vulnera la legalidad vigente.

Sentado lo anterior, la sentencia pasa a valorar la infracción sobre participación pública y derecho a la información. En el fundamento onceavo (así llama la sentencia al fundamento undécimo) y en el duodécimo se expone la normativa de aplicación y se concluye que no se ha producido tal vulneración y que "se ha posibilitado al público participar en la elaboración del Plan en plazos razonables e idóneos".

Ahora bien, la sentencia considera que se ha vulnerado el plazo de cuatro años para la formulación de la declaración de incidencia ambiental establecido en el artículo 34.5 de la Ley Foral 4/2005. Como la redacción es ciertamente confusa (además de gramaticalmente incorrecta) transcribo el párrafo en cuestión:

> "En lo que respecta a la pretendida vulneración del art. 34.5 de la Ley Foral 4/2005 en cuanto que no se han respetado los plazos establecidos en ese precepto, hay que decir que efectivamente, tal y como lo reconoce la Administración en el escrito de contestación, desde el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 17 de mayo de 2010 por el que se aprueba inicialmente el Plan Integrado de Gestión de Recursos de Navarra y se somete junto al Estudio de Incidencia Ambiental a información pública, conforme a lo establecido en la Ley 4/2005 y habiéndose ampliado el plazo para la exposición pública hasta el 15 de noviembre, como hemos visto, tenemos que se hace la formulación de la declaración de incidencia ambiental de forma favorable el 22 de diciembre, entonces transcurrido el plazo de 4 meses desde que se presente el "estudio de incidencia ambiental" sí se entiende presentado el 7/5/2010. No se interpone recurso art. 49.3 LPA [*sic*]. Por lo que se puede entender que existe la irregularidad formal alegada, y ello ¿tiene trascendencia invalidatoria?. Es cierto que se ha emitido la declaración de incidencia ambiental de forma favorable y motivada, pero hay que tener en cuenta que se acuerda ampliar el plazo en fecha incluso posterior, a la fecha en que se tenía que haber formulado la declaración de incidencia ambiental, tratándose de un plazo preclusivo habrá de estimarse este motivo de carácter procedimental".

Además de este vicio de procedimiento, la sentencia considera que existe un segundo motivo de nulidad del plan, al no haber establecido éste los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos tal y como exige el artículo 5 de la Ley de Residuos. La sentencia reproduce algunas sentencias sobre la cuestión y entiende que el PIGRN no cumple con dichas exigencias (fundamento 13º):

> "Para la elaboración del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra, se han confeccionado Mapas se dice, aunque sólo conste un mapa de potenciales ubicaciones de las instalaciones de valorización, compostaje y eliminación previstas en este Plan de Residuos. Sí que se dice que, la implantación de infraestructuras de gestión de residuos debe llevarse a cabo evitando toda influencia negativa para el suelo, vegetación y fauna, el paisaje, la calidad atmosférica, calidad del agua, y en general a todo lo que pueda atentar contra las personas o el medio ambiente que rodea. Así mismo es un aspecto a considerar la interacción del propio entorno sobre las infraestructuras a implantar y asimismo se han definido criterios de ubicación y a partir de información georeferenciada disponible y mediante el empleo de un GIS se han elaborado los correspondientes mapas, lo que viene refrendado en el informe obrante en las actuaciones, firmado por Jose Pablo . Pero, ¿es esto suficiente a los efectos de la exigencia legal y a la jurisprudencia comentada?, lo cierto es que no".

La sentencia debiera haber terminado ahí. Sin embargo, todavía añade siete párrafos en los que subraya que el PIGRN ha seguido la jerarquía de residuos establecida en la normativa europea, que ha sido respetuoso con las exigencia de participación y que cuenta informes suficientes sobre la viabilidad económica. Es difícil comprender a qué objetivo responde esta caótica ordenación de los fundamentos de la sentencia, ya que esas afirmaciones finales sobre la corrección del PIGRN no convalidan, ni tienen eficacia alguna sobre los motivos de nulidad señalados.

La sentencia no es firme porque ha sido recurrida por el Gobierno de Navarra. Habrá que esperar, por tanto, para conocer si se confirma o no la nulidad del PIGRN.

D) Vulneración del derecho de acceso a la información ambiental

La STSJ de Navarra de 22 de noviembre de 2013 es la primera sentencia en Navarra en la que afirma la vulneración del derecho a la información ambiental. La información solicitada se refería al impacto ambiental de la instalación del Tren de Alta Velocidad en Navarra.

La sentencia aprecia dos tipos de incumplimiento: por un lado, incumplimiento de los plazos de contestación y de la información de su retraso; por otro, incumplimiento en el deber de información y puesta a disposición de documentos.

Tras analizar el expediente administrativo y las complejas visicitudes del mismo, la sentencia concluye que la Administración, en primer lugar, no indicó al solicitante el plazo en que iba a resolver [exigencia del art. 10.2 de la Ley 27/2006]. En segundo lugar, no se dieron razones que justificaran la negativa a suministrar la información. Además, la sentencia advierte que tampoco se indicaron los recursos procedentes. Por ello, afirma la sentencia "la inactividad de la Administración es y ha sido palpable y evidente".

La Administración alegaba también la pérdida de objeto del recurso contencioso porque sí había suministrado al solicitante el informe ambiental elaborado por la empresa MECSA. La sentencia, tras recordar el retraso con que dicho informe se trasladó, advierte que la solicitud que se había presentado se refería a "toda información medioambiental que disponga sobre la implantación del TAV en Navarra". La sentencia considera que el informe de MECSA de viajeros y mercancía "está muy alejado de lo solicitado y amparado por esta ley del sector que es tan amplia que abarca todos los medios, modos, formas, instrumentos y demás del impacto en el medio ambiente".

Por todo ello, la sentencia declara la inactividad de la Administración en solicitud de información ambiental y declarando el derecho que asiste al recurrente a que le sea entregada y puesta a su disposición de toda la documentación (en el medio o soporte en que estuviera confeccionada) sobre el impacto medioambiental de la instalación del Tren de Alta Velocidad en Navarra.

E) Ruidos procedentes de una carnicería y responsabilidad patrimonial del municipio por inactividad

Ante los ruidos emitidos por una carnicería situada bajo su domicilio, un matrimonio tras reiteradas denuncias de la situación ante el Ayuntamiento, lo demandó por una inactividad a la que imputaban la vulneración de sus derechos a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar. La sentencia de instancia rechazó que se hubiera producido inactividad municipal y desestimó el recurso.

Sin embargo, la STSJ de Navarra de 18 de octubre de 2013 va a estimar el recurso de apelación. La sentencia señala que la denuncia por ruidos "se inicia en 21 de octubre de 2006 y hoy es el día en que sigue sin solucionarse". Seguidamente advierte la sentencia: "La inactividad administrativa implica, no en moverse o dar trámites inútiles o ineficaces, sino en resolver en tiempo y forma el conflicto planteado". Con ello ratifica –sin citarla expresamente– la doctrina de la propia sala sobre la necesidad de que las medidas municipales ante denuncias reiteradas por ruidos sean efectivas, de manera que no basta cualquier actuación municipal, sino que deben realizarse aquellas actuaciones que consigan eliminar el ruido nocivo.

En consecuencia, la sentencia declara "la inactividad administrativa vulneradora de los derechos fundamentales invocados (intimidad y domicilio), la obligación de la Administración de adoptar de forma inmediata las actuaciones pertinentes haciendo desaparecer (con comprobación oficial) la emisión-inmisión de ruidos por encima del máximo normativamente admitido en horario nocturno y diurno y con toda la actividad en marcha". En cuanto a la indemnización solicitada rechaza la relativa a daños físicos o psíquicos por falta de prueba y admite una indemnización por daño moral que cifra a tanto alzado en 6000 euros.

F) Cuestiones procedimentales sobre sanciones ambientales

En 2013 han recaído diversas sentencias sobre sanciones ambientales en las que se han planteado, fundamentalmente aspectos formales y de procedimiento:

– *Procedimiento sancionador ordinario o simplificado.* La Ley 15/2004 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra prevé dos tipos de procedimientos sancionadores. El simplificado está previsto para aquellos casos en los que existan "elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve". El recurrente consideraba que debía anularse la sanción por haberse seguido el procedimiento ordinario en lugar del simplificado. Sin embargo, la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 22 de febrero de 2013 desestimó el recurso y confirmó la sanción (impuesta por una infracción leve de la legislación de residuos) porque aunque hubiera sido posible utilizar el procedimiento simplificado se ha optado por un "procedimiento con mayores garantías para el aquí actor de tal manera que no se puede entender que exista una falta absoluta de procedimiento, por lo que no existe causa de nulidad. Habida cuenta, además, que la recurrente ha formula-

do en el procedimiento administrativo y en este cauce procesal cuantas alegaciones y presentado cuantos documentos ha estimado oportunos para hacer valer sus derechos, no puede hablarse de indefensión".

– *Resolución sancionadora que no concreta las condiciones de la autorización que se incumplen.* La Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 25 de octubre de 2013 desestimó el recurso contra una sanción de 15000 euros impuesta por diversos incumplimientos de la LFIPA. La sentencia considera irrelevante que no se hayan indicado ni el expediente, ni en la resolución sancionadora las condiciones concretas de las autorización ambiental integrada que se consideran infringidas, puesto que existe un informe de inspección que detalla los hechos por los que se impone la sanción y permite constatar que no se han respetado las condiciones de funcionamiento establecidas en la normativa vigente (plan de gestión de disolventes, emisión de contaminantes a la atmósfera, etiquetado de residuos peligrosos).

– *Notificación defectuosa.* La sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1, de 18 de septiembre de 2013 anuló una sanción de 6000 euros impuesta por la comisión de una infracción grave en materia de residuos, consistente en un vertido de hormigón en un vertedero de residuos inertes, careciendo de autorización para ello. La setencia anuló la sanción por haberse notificado defectuosamente la sanción recurrida.

G) Delitos ecológicos: caza e incendio forestal

En el año 2013 ha habido tres condenas por delito ecológico en Navarra. Dos lo han sido por delitos contra la protección de la fauna (caza) y otro por causar un incendio forestal.

a) La Sentencia del Juzgado de lo penal nº 1, de 26 de noviembre de 2012 condenó a un cazador por la comisión de un delito contra la fauna por cazar con métodos prohibidos. En concreto se utilizó una red japonesa, con el fin de cazar indiscriminadamente las aves que quedasen atrapadas en ella. La sentencia advierte que dicha red es un instrumento de caza no selectivo para la fauna. Y se relacionan los pájaros capturados por la red, entre los que se encontraba una Curruca capirotada, considerada de protección especial. Hubo conformidad de las partes en los hechos probados y se impuso una condena por delito contra la fauna de 8 meses de multa con una cuota diaria de 8 euros, inhabilitación especial para el ejercicio de profesión u oficio relacionado con animales e inhabilitación especial para cazar durante 18 meses.

Curisosamente, también STSJ de Navarra de 20 de febrero de 2013 confirmó la sanción administrativa impuesta por cazar con el mismo método prohibido de la "red japonesa". La lectura de las sentencias no permite deducir las razones por las cuales el mismo método ilegal de caza dio lugar a sanciones de naturaleza diversa (una penal y otra administrativa). Probablemente fuera debido a que en el caso penal se produjo el resultado de captura de distintos animales (entre los que se encontraba un ejemplar

de una especie protegida), mientras que en el caso de la sanción administrativa no se produjo ese resultado o, al menos, no se hizo constar.

b) La otra condena por delito contra la fauna se impuso por la utilización de unos cebos impregnados con un plaguicida con la finalidad de evitar bajas en las especies cinegéticas para su posterior caza y disfrute por los socios del coto. Durante los meses de febrero y marzo de 2011, agentes de la Policía Foral recogieron los cadáveres de 9 aguiluchos laguneros (aves rapaces incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas). Los análisis practicados evidenciaron que su muerte se había producido como consecuencia de haber ingerido comida impregnada de Fentión. La sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2, de 19 de julio de 2013 – dictada con la conformidad de las partes– impuso unas penas de 14 meses de prisión, accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la caza durante 3 años. Asimismo se impone a los acusados una indemnización al Gobierno de Navarra de 5409 euros y la "adopción de las medidas necesarias para restablecer el equilibrio ecológico perturbado, a determinar previo informe por el Gobierno de Navarra" respecto a las aves afectadas por la sentencia.

c) La tercera condena la impuso la sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 22 de noviembre de 2013 por un delito de incendio forestal. Los acusados realizaron una hoguera en la parte trasera de su vivienda para quemar los despojos de unos corderos que habían sacrificado previamente pese a conocer que está prohibido hacer fuego y que existía un alto peligro de propagación del fuego al arbolado colindante (ya habían sido apercibidos de ello dos días antes por la policía local). El fuego de la hoguera se extendió a la zona de matorral colindante y de allí avanzó por terrenos forestales. El incendio precisó de trabajos de extinción durante cuatro días y afectó a casi 270 hectáreas. La sentencia consideró probada la concurrencia de los tres elementos necesarios para la comisión imprudente del delito: acción imprudente (manifiesta lesión del deber de cuidado objetivo), producción del resultado dañoso (incendio de montes o masas forestales) y puesta en peligro de la integridad física o vida de la personas (hubo que evacuar a más de mil personas). Se impuso a los dos acusados una pena de prisión de 3 años, más inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y, además, la indemnización solidaria por los costes de extinción y los gastos de restauración sufragados por las Administraciones públicas y por los daños causados en sus bienes a dos particulares (en total más de 700.000 euros).

6. PROBLEMAS

La legalidad de las instalaciones industriales más problemáticas de Navarra (Centrales Térmicas de Castejón y planta cementera de Cementos Pórtland en Olazagutía) está siendo confirmada por sucesivas y reiteradas resoluciones jurisprudenciales (muchas de ellas ya firmes, como la comentada STS de 4 de noviembre de 2013).

La comentada anulación del Plan Integral de Residuos de Navarra (por STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013) abre un nuevo interrogante sobre el futuro de los residuos en Navarra. Porque incluso aunque la sentencia fuera revocada, una de las

medidas centrales del Plan (una planta de incineración) se ha quedado ya sin apoyos sociales y políticos.

Pero, más allá de casos concretos, el mayor problema que existe en Navarra –y probablemente no exclusivo– es la paralización de proyectos y la reducción de actividad ambiental. A este respecto es especialmente significativa la eliminación de encomiendas de control e inspección a Gestión Ambiental de Navarra (empresa pública) y el anuncio de finalización de la actividad del Centro de Recursos Ambientales de Navarra (fundación pública). Lo que sí puede ser más particular de Navarra es que a la paralización o recorte de iniciativas como consecuencia de la crisis, se une la convulsa situación política de un Gobierno en minoría y una mayoría parlamentaria radicalmente opuesta al Gobierno que o bien obstaculiza cualquier iniciativa gubernamental, o bien le impone legalmente actuaciones con las que el Gobierno no está de acuerdo. El resultado es la inacción, la falta de proyectos de futuro y la más que probable regresión ambiental.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

A) Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral

Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local: José Javier Esparza Abaurrea.

Dirección General de Medio Ambiente y Agua: Andrés Eciolaza Carballo.

Director del Servicio de Calidad Ambiental: Pedro Zuazo Onagoitia.

Director del Servicio de Conservación de la Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.

Director del Servicio del Agua: César Pérez Martín.

Secretaría General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.

Jefe de Sección del Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Agua: Félix Armendáriz Martínez.

B) Leyes Forales y Decretos Forales

– Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, de utilización de residuos alimenticios de Navarra (BON núm. 43, de 4 de marzo de 21013).

– Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (BON núm. 208, de 28 de octubre de 2013).

– Decreto Foral 71/2013, de 27 de noviembre, por el que se modifica parcialmente la estructura del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON núm. 241, de 17 de diciembre de 2013).

C) Órdenes Forales y otras Resoluciones

– Orden Foral 56/2013, de 15 de febrero, por la que se aprueba la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2013, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 41, de 28 de febrero de 2013).

– Orden Foral 73/2013, de 5 de marzo, por la que se establece la adscripción y funciones de los Negociados del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON núm. 42, de 1 de marzo de 2013).

– Orden Foral 73/2013, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Plan de Inspecciones para el año 2013 (BON núm. 70, de 15 de abril de 2013).

– Orden Foral 80/2013, de 15 de marzo, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común (BON núm. 69, de 12 de abril de 2013).

– Orden Foral 199/2013, de 30 de mayo, por la que se modifica el Registro de certificados de eficiencia energética de edificios (BON núm. 109, de 10 de junio de 2013).

– Orden Foral 224/2013, de 27 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2013-2014 (BON núm. 138, de 19 de julio de 2012).

– Orden Foral 248/2013, de 5 de julio, por la que se establecen medidas para regular el uso del fuego y prevención de incendios forestales en Navarra durante el año 2014 (BON núm. 137, de 18 de julio de 2013).

– Orden Foral 338/2013, de 4 de octubre, por la que se deja sin efecto la Orden Foral 248/2013, de 5 de julio, por la que se establecen medidas para regular el uso del fuego y prevención de incendios forestales en Navarra durante el año 2014 (BON núm. 197, de 11 de octubre de 2013).

D) Jurisprudencia

a) Sentencias del Tribunal Supremo.

STS de 4 de noviembre de 2013, ponente Suay Rincón. Confirma en casación la sentencia que ratificó la validez de la autorización ambiental integrada de una fábrica de cementos.

STS de 4 de diciembre de 2013, ponente Trillo Torres. Desestimación de recurso de casación porque el derecho sustantivo aplicable a la clasificación de una vía pecuaria es puramente autonómico.

b) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo).

STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013, ponente M. J. Azcona Labiano. Anulación del Plan Integral de Residuos de Navarra.

STSJ de Navarra de 20 de febrero de 2013, ponente A. Rubio Pérez. Confirmación de sanción por cazar con métodos prohibidos.

STSJ de Navarra de 18 de octubre de 2013, ponente Merino Zalba: condena de responsabilidad patrimonial a un Ayuntamiento por no haber solucionado los daños derivados de los ruidos procedentes de una carnicería.

STSJ de Navarra de 22 de noviembre de 2013, ponente Merino Zalba: condena a la Administración por incumplimiento de los plazos de contestación y por no haber suministrado la información ambiental solicitada por el recurrente.

c) Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 2, de 22 de febrero de 2013: confirmación de sanción por infracción de la legislación de residuos sin que se aprecie nulidad por cuestiones procedimentales.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 1, de 18 de septiembre de 2013. Sanción en materia de residuos. Anulación por notificación defectuosa.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 25 de octubre de 2013. Sanción procedente por incumplimiento de la LFIP: aunque no se concretan las condiciones de la autorización ambiental integrada, sí se enumeran las deficiencias y los preceptos infringidos.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo nº 3, de 20 de noviembre de 2013. Denegación injustificada de licencia de actividad de una cantera. No puede aplicarse la regla de la distancia a los núcleos de población, ni se acreditan razones técnicas que justifiquen la denegación.

d) Sentencias de lo penal.

Sentencia del Juzgado de lo penal nº 1, de 26 de noviembre de 2012: condena por delito contra la fauna consistente en cazar con métodos prohibidos.

Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2, de 19 de julio de 2013. Envenenamiento de aguiluchos. Condenas por delito contra la protección de la fauna.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 22 de noviembre de 2013. Condena a pena privativa de libertad por delito de incendio forestal y responsabilidad civil derivada del delito.

E) Bibliografía

Entornos de Navarra, núms. 20, 21, y 22 (año 2013), ed. Gobierno de Navarra [http://www.navarra.es/home_es/Servicios/ficha/3621/Suscripcion-al-boletin-Entornos-de-Navarra-#resultados].

Coleccionable Red Natura 2000, ed. Gobierno de Navarra [http://www.navarra.es/home_es/Servicios/ficha/4727/Coleccionable-de-los-Lugares-de-Importancia-Comunitaria-de-Navarra#resultados].

XXXIV

País Vasco: cumplimiento sin iniciativas

Gabriel Ballesteros

Sumario.–1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–*A) Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.–B) Decreto 1/2013, de 8 enero, sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles.– C) Decreto 407/2013, de 10 de septiembre, de suspensión temporal del Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.–D) Decreto 449/2013, de 19 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertientes Cantábrica y Mediterránea).–E) Decreto 459/2013, de 10 de Diciembre, sobre los Vertidos Efectuados desde Tierra al Mar.–F) Norma Foral 2/2013, de 10 de junio, por la que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (PTSVCG).*–3. Organización.–4. Ejecución.–*A) Biodiversidad.–B) Contaminación Acústica.–C) Aguas.–D) Contaminación y Artificialización del Suelo.–E) Residuos.–F) Calidad del Aire.*–5. Jurisprudencia ambiental.–*A) Sentencia del TSJ del País Vasco 48/2013, de 28 de enero, Recurso Contencioso-Administrativo Nº 1692/2010, Ponente: Jose Antonio Gonzalez Saiz.–B) Sentencia del TSJ del País Vasco 495/2013, de 27 de septiembre, Recurso de Apelación Nº 119/2012, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal.–C) Sentencia del TSJ del País Vasco 589/2013, de 30 de octubre, Recurso Contencioso-Administrativo Nº 1859/2011, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal.*–6. Problemas.–*A) Recogida Selectiva de Residuos Orgánicos.–B) La Avispa Asiática (Vespa Velutina).–C) El Fracking .–D) Retos de la Industria del Medio Ambiente frente a la Crisis Económica*.–7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma.–8. Bibliografía.–9. Agradecimientos.–

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La principal reforma legislativa se produjo con la Ley 2/2013, que modificó Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, para dar cumplimiento extemporáneo a la Directiva Hábitats y responder a la inquietud social surgida en Álava ante la posible extracción de gas mediante la fractura hidráulica o *fracking*. Frente a la

prohibición de esta actividad establecida en otras CCAAs, se optó por tratar esta cuestión mediante las técnicas existentes y distribuir las competencias entre los órganos autonómicos y forales. Esta solución, que puede considerarse menos firme que la prohibición, puede en todo caso ser más eficiente, en cuanto evita los conflictos competenciales que pueden surgir con las leyes *antifracking* que el Gobierno central ha anunciado que recurrirá. Así pues, se articula una política más estable, pero su flexibilidad deja en manos de las Administraciones la actuación frente a la amenaza ambiental que supone el *fracking*.

También se legisló en otros aspectos ambientales. En primer lugar, se adoptaron medidas con las que se buscó dar el cumplimiento al derecho europeo en materia de emisiones de compuestos orgánicos volátiles. Por otro lado, se establecieron unos criterios de protección contra inundaciones, ya que finalmente se está notando el impacto generado por la ocupación de las márgenes de los ríos que se ha presentado con la construcción y la industria. Aparte, la novedad que supuso la creación de las entidades de colaboración ambiental se abortó rápidamente, ya que el breve lapso que transcurrió entre su aprobación y su entrada en vigor no fue suficiente para que se creara una cantidad suficiente de estas entidades, además esto suponía unos costos económicos demasiado onerosos para los promotores.

Cabe resaltar la aprobación del Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Gipuzkoa, con el que se impulsa esta forma de movilidad sostenible. Pero, además de la existencia de una infraestructura adecuada, debe adoptarse medidas para desincentivar el uso del coche, ya que un mayor uso de bicicletas no implica automáticamente una movilidad más sostenible, ya que muchos de sus usuarios venían utilizando el transporte público anteriormente o se desplazaban a pie.

Pasando a la ejecución vemos, en primer lugar, que finalmente fueron designados como ZECs algunos de los LICs que se encuentran en la CAPV, dando cumplimiento a lo ordenado por la Directiva Hábitats. En segundo lugar, vemos que ha avanzado el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre ruido ambiental, al haberse elaborado la mayoría de mapas de ruido prescritos. Sin embargo, deben revisarse algunos de ellos y falta elaborar los mapas de la mayoría de los municipios de la CAPV ordenados por en el derecho autonómico. En tercer lugar, vemos que, pese a un ligero retroceso en el estado ecológico de las aguas de transición o costeras, el estado de las aguas de la CAPV es bueno. A ello han contribuido las labores de mantenimiento que vienen llevándose a cabo, dentro de las que se destaca la iniciativa piloto de depuración mediante "filtros verdes". Por otra parte, vemos que la crisis ha traído un efecto colateral positivo al detener el proceso de artificialización del suelo para uso residencial que venía presentándose, pero esto a su vez a detenido el proceso de registro del estado de las edificaciones de la CAPV, lo que dificulta la puesta en marcha de políticas urbanísticas más sostenibles. Por último, se aprecia que se mantiene la buena calidad del aire en la CAPV.

Es destacable el trabajo que viene realizando la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (Udalsarea 21) en materia de descontaminación del suelo y gestión de residuos. A través de la labor que vienen desarrollando los grupos de trabajo en tales materias se consigue una gestión más coordinada y eficiente y, además, se sortean las dificultades que conlleva la coincidencia de competencias de diversas Administraciones.

En 2013 se presentó una mayor actividad jurisdiccional ambiental, sin embargo los asuntos resueltos no tienen mucha trascendencia doctrinal. En todo caso, queda claro que en los procesos sancionatorios adelantados en la CAPV, la instructora del caso debe designarse mediante un procedimiento objetivo preestablecido y por un sujeto diferente a quien ostente la competencia sancionadora. Por otro lado, se afirma que los Ayuntamientos no son competentes para el control de la normativa ambiental de los proyectos autorizados por un órgano autonómico. Y, por último, el TSJ del País Vasco reiteró que es posible recurrir la autorización ambiental integrada de forma independiente.

Por otra parte, persisten los conflictos ambientales que han venido registrándose los últimos años. Están implementándose nuevos mecanismos para frenar la propagación de la avispa asiática, lo que ha dado resultado, pero también ha generado problemas relacionados con los costos que supone. El debate social en torno al *fracking* y la recogida de residuos orgánicos mediante el sistema puerta-a-puerta ha dado lugar a consultas populares que venían planteándose de tiempo atrás. Pese a que no se hayan conseguido los objetivos buscados con dichas consultas, el hecho de que se discuta activamente está generando avances en estos asuntos.

Por último, vemos que la crisis económica ha afectado la industria ambiental del País Vasco, lo que supone nuevos retos pare este sector. Es importante evitar que decaiga la compra pública de bienes y servicios ambientales, y que se presente una bajada temeraria de los precios. Pero, ante todo, es necesario abrirse al mercado internacional, aprovechando los mecanismos existentes y estableciendo relaciones sólidas con otros países, dentro de los que se mira principalmente a Latinoamérica. Además, debe darse un salto cualitativo, de forma tal que este sector sea visto como un factor de competitividad y no sólo de mitigación.

En definitiva, se han presentado avances en la protección del medio ambiente en el País Vasco, pero éstos en su gran mayoría sólo buscan el cumplimiento del derecho europeo, de forma parcial y tardía, o la continuación de programas en desarrollo. Hay algunos ejemplos de iniciativas gubernamentales innovadoras, pero son pocos y con un impacto limitado. Otras se encuentran aún en una fase temprana. Hace falta asumir nuevos retos que a su vez promuevan un desarrollo económico sostenible del País Vasco. En ello es necesario un mayor énfasis en cuestiones ambientales, pero, ante todo, una mayor coordinación del trabajo del sector gubernamental, industrial, universitario y social.

2. LEGISLACIÓN

A) Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco

Esta Ley representa la modificación legislativa más importante que se produjo en la CAPV durante 2013. Ésta respondió a la iniciativa de las Juntas Generales de Álava en la que se planteaba la prohibición de la extracción de gas del subsuelo mediante la técnica de fracturación hidráulica. Sin embargo, esta prohibición genérica, acogida en otras CCAAs[1], fue considerada inadecuada, ante lo que se decidió abordar esta situación mediante las técnicas existentes, tales como, la evaluación de impacto ambiental (EIA) y los planes de ordenación de recursos naturales (PORN). Con ello, se sigue la tendencia estatal, donde "se han introducido mejoras técnicas y se han incorporado nuevas tipologías de proyectos para evaluar el uso de nuevas técnicas, como la fractura hidráulica"[2]. Además, de esta forma se deja en cabeza de los órganos competentes en materia de EIA y PORN la responsabilidad de velar por el estado de conservación de los espacios afectados (Preámbulo y art. único, 3).

Por otra parte, con esta modificación se buscó adecuar el derecho autonómico a las figuras nacidas con la creación de la Red Natura 2000, lo que, como veremos posteriormente, responde a la necesidad de cumplir lo dispuesto en la Directiva Hábitats. Para ello, la Ley 1/2010 de 11 de marzo había incorporado los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) dentro de la tipología de espacios protegidos (art. 13). Ahora, esta Ley prevé la posibilidad de que en un mismo espacio coincidan diversas figuras de espacios protegidos y ordena integrar todos los mecanismos de protección dentro de un único documento, de tal forma que conforme un "todo coherente" (art. único, 2).

También fueron modificados algunos aspectos del procedimiento de designación de LICs, ZECs y ZEPAz. En primer lugar, se determinó que el Gobierno Vasco será el órgano competente para formular propuestas de LICs y se establecieron algunos requisitos procedimentales para garantizar una participación "real y efectiva", precisar la forma en que se producirá la cofinanciación comunitaria y delimitar cartográficamente la protección de los diversos tipos de hábitats. Por otro lado, se dejó en cabeza de los órganos forales de los Territorios Históricos la aprobación de las Directrices de Gestión de las ZECs y ZEPAs (art. único, 4). Por último, se añaden 6 representantes del Gobierno Vasco en materia de medio ambiente y agricultura al Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, así como 3 "personas de reconocido prestigio" designadas por el Gobierno Vasco (art. único, 5).

1. La Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril; Ley de la Rioja 7/2013, de21 de junio de 2013; y Ley Foral de Navarra 30/2013, de 15 de octubre.
2. Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación Ambiental, Preámbulo.

Las actividades extractivas que se estén llevando a cabo dentro de los espacios naturales protegidos no podrán ampliarse, hasta que se modifique el PORN de acuerdo con esta Ley debiendo, en todo caso, establecerse las medidas de recuperación de los ecosistemas y el paisaje como "condición especial de autorización" (art. único, 6).

B) Decreto 1/2013, de 8 enero, sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles

El Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, traspuso la Directiva 1999/13/CE, cuyo objeto consiste en evitar o reducir los efectos directos o indirectos de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles sobre el medio ambiente y la salud de las personas. Allí se establecieron las obligaciones y requisitos de las instalaciones que producen dicho tipo de emisiones y, para verificar su cumplimiento, se estableció que éstas debenfacilitar, al menos un vez al año, los datos necesarios para que el Departamento competente pueda comprobar el cumplimiento de las obligaciones en él establecidas. Este Decreto establece el mecanismo para la notificación, registro y control de dichas instalaciones, así como el procedimiento y los datos que sus titulares deben facilitar anualmente al órgano competente. La CAPV viene así a sumarse a los demás registros de este tipo que habían sido creados en otras CCAAs[3].

El Registro de Instalaciones Emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles se integrará al Registro de Instalaciones con Incidencia Ambiental de la CAPV, creado por el Decreto 183/2012, de 25 de septiembre (art. 3). Las instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada se inscribirán de oficio en el marco de dicha autorización (art. 4.1), mientras el registro de las demás actividades procederá a partir de la notificación del titular de la actividad, mediante el procedimiento establecido (arts. 4.2 y 5). Por otro lado, se reiteran las obligaciones establecidas en el Real Decreto 117/2003 y se establece que los titulares de las actividades cubiertas deberán notificar en caso de que se produzca alguna modificación que afecte los datos que se encuentran en el registro (art. 6). De igual forma deberán proceder los titulares de alguna actividad que no se encuentre registrada y presente un incremento de su actividad que suponga su sometimiento a registro (art. 7). Aparte, se establecen unas causales de cancelación de la inscripción (art. 8). Por último, se indica la información que deberá suministrarse anualmente a la autoridad competente (art. 9) y se determina que los controles de emisiones de gases residuales deberán realizarse por Entidades de Colaboración Ambiental (art. 10).

3. Decreto de la Rioja 19/2007, de 20 de abril; Orden 144/2007, de 6 de febrero, de la Consejería Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la CCAA de Madrid; Decreto de Castilla y León 39/2007, de 3 de mayo; Orden de 21 de mayo 2007 de la Conselleria Territorio y Vivienda de la Comunitat Valenciana; y, Orden MED/13/2007, de 30 de mayo, de la Consejería Medio Ambiente de la CCAA de Cantabria.

C) Decreto 407/2013, de 10 de septiembre, de suspensión temporal del Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Como mencionamos en la anterior edición del Observatorio, la creación de las entidades de colaboración ambiental supuso una novedad en la Administración ambiental, por lo que debería prestarse atención a su ejecución. Pues bien, esta experiencia ha sido breve, ya que la obligación del promotor de acudir obligatoriamente a los servicios de las entidades de colaboración ambiental ha quedado suspendida con esta Decreto, en atención a la carga que supuso hacer recaer en ellos "el peso económico de dichos mecanismos". Esta suspensión se hace extensiva al informe de gestión de los residuos generados en la obra mayor (art. 6 del Decreto 112/2012, de 26 de junio), la cual podrá llevarse a cabo por los Colegios Oficiales correspondientes.

Además, previamente había sido suspendida la obligación de suministrar información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas validada y verificada por una entidad de colaboración ambiental. Esto respondió a que en fechas próximas al cumplimiento de dicha obligación no se contaba con un número suficiente de entidades de colaboración ambiental que permitiera garantizar que todos los titulares puedan dar cumplimiento a sus obligaciones[4].

D) Decreto 449/2013, de 19 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertientes Cantábrica y Mediterránea)

El objetivo principal de este Decreto consiste en refundir en un único texto los diferentes Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV. Adicionalmente, se incorporaron unos nuevos criterios sobre protección contra inundaciones y de uso del suelo en función de su grado de inundabilidad enunciados de acuerdo con la legislación vigente (Capítulo E) y se homologó el conjunto de los contenidos del Plan con las disposiciones de la Directiva Marco del Agua, 2000/60/CE y de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del Parlamento Vasco (Capítulo F).

E) Decreto 459/2013, de 10 de Diciembre, sobre los Vertidos Efectuados desde Tierra al Mar

Mediante este Decreto se desarrollan las competencias de la CAPV en materia de ordenación del litoral y de vertidos industriales y contaminantes en las aguas terri-

4. Orden de 4 de marzo 2013 del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, por el que se adoptan medidas provisionales en relación con la aplicación del Decreto 212/2012, de 16 de octubre 2012, en materia del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes.

toriales del Estado correspondientes al litoral vasco (arts. 10.31 y 12.10, Estatuto de Gerinka). De esta forma se completa el marco jurídico que afecta a los vertidos desde tierra a mar, incluidos los vertidos en las rías, tanto desde el punto de vista administrativo y ambiental, como desde el tributario y sancionador.

En materia de autorizaciones de vertidos desde la tierra al litoral vasco el Decreto se remite a lo establecido en el Decreto 196/1997, de 29 de agosto y la Ley 16/2002, de 1 de julio, dejándose en cabeza de la Agencia Vasca del Agua (URA) su tramitación, resolución y otorgamiento (art. 3), así como la comprobación y vigilancia de las condiciones establecidas (art. 11). Las condiciones de las autorizaciones son similares a las establecidas en la legislación básica (art. 58, Ley 16/2002), añadiéndose un plan de vigilancia y control, así como un plan de emergencia, en caso de que éste sea necesario (art. 6.1). Adicionalmente, este Decreto establece unos criterios relativos a ciertos episodios de lluvia, que deberán ser tenidos en cuenta en las autorizaciones de los sistemas de saneamiento (art. 13).

Por otra parte, se regula el canon del vertido, previsto en el art. 85 de la Ley 16/2002, con el que serán gravados los vertidos de aguas residuales realizados al mar desde tierra. Su importe se mide por unidades de contaminación, siguiendo así el criterio establecido en la Ley 16/2002, el cual podrá ser revisado periódicamente en función de la evolución de los costes de tratamiento de los vertidos (art. 17). Así como en dicha Ley, lo recaudado será destinado a mitigar la contaminación producida por los vertidos de tierra al mar, así como a la consecución de los objetivos ambientales en las aguas territoriales ubicadas en la CAPV (art. 14.3).

A diferencia de la legislación básica, se prevé la posibilidad de presentar un protocolo opcional de seguimiento del vertido por parte del titular de la autorización, en el cual se definirán las concentraciones emitidas y el volumen evacuado para el cálculo anual del canon de vertido. Éste deberá ser aprobado por URA, y los muestreos y controles para determinar el cálculo anual del canon podrán llevarse a cabo por la titular del vertido, así como por URA (art. 16).

Por último, se remite a lo establecido a la normativa vigente en materia de aguas y costas para sancionar las infracciones a lo previsto en este Decreto. Además, se contempla la posibilidad de adoptar excepcionalmente medidas cautelares previas a la incoación del expediente sancionador para evitar el mantenimiento de los daños que pudieran estar siendo ocasionados, mitigarlos o impedir su extensión (art. 21.2). Los daños a la calidad de las aguas serán valorados atendiendo al coste de su tratamiento, peligrosidad y sensibilidad del medio receptor, conforme a lo establecido en el Anexo IV (art. 21.5).

F) Norma Foral 2/2013, de 10 de junio, por la que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Gipuzkoa (PTSVCG)

Esta norma viene a concluir un proceso iniciado con la aprobación de la Norma Foral 1/2007, de 24 de enero, de Vías Ciclistas del Territorio Histórico de Gipuzkoa,

con la que el concepto de vía ciclista alcanzó sustantividad jurídica propia diferenciado del concepto de "camino" contemplado por la normativa de carreteras. En ella se preveía la aprobación de este Plan, para definir los objetivos generales y características de la Red de Vías Ciclistas Forales, así como los programas de actuaciones para dar cumplimiento a dichos objetivos (art. 19). Así pues, en, en mayo de 2010 fue presentado un proyecto del PTSVCG, el cual fue sometido a un amplio proceso de información pública, así como a EIA, tras lo cual fue aprobado definitivamente.

El PTSVCG tiene naturaleza de Plan Territorial Sectorial a los efectos de lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial del País Vasco. En consecuencia, los planes urbanísticos que se vean afectados por las infraestructuras ciclistas quedarán vinculados a las determinaciones del PTSVCG, debiendo adaptarse a éstas en su proceso de revisión y modificación (Anexo I, Cap. I, aptdo. 1.4). De esta forma se busca "proporcionar la adecuada inserción en Gipuzkoa a aquellas acciones de orden sectorial en materia de infraestructuras ciclistas", así como "garantizar la coordinación entre los distintos títulos de intervención pública en los órdenes sectorial-ciclista, territorial y urbanístico" (Anexo I, Cap. II, art. 5.1).

Ahora bien, en su aspecto material cabe resaltar que la Red Total de Vías Ciclistas de Gipuzkoa está conformada por: a) la Red Básica Foral, compuesta por el conjunto de infraestructuras ciclistas de carácter preferentemente interurbano, que conecten los principales puntos generadores de demanda ciclista; y, b) la Red Básica Local, de carácter preferentemente urbano. Se contempla que ésta en su totalidad comprenderá una extensión de 439 Kms de infraestructura ciclista de carácter urbano, periurbano e interurbano, que además tendrá un marcado carácter transterritorial, ya que se prevé su conexión con los territorios colindantes. Su recorrido transcurrirá por todas las Comarcas de Gipuzkoa, a través de los siguientes itinerarios: a) Donostia- Irun; b) Donostia-Mutriku; c) Donostia-Beasain; d) Valle del Deba; e) Valle del Urola; f) Bergara-Beasain; g) Valle del Bidasoa; h) Valle del Leitzaran; e, i) Valle del Ego (Anexo I, Cap. II, art. 1).

3. ORGANIZACIÓN

La Organización del Gobierno Vasco en materia ambiental se ha mantenido sin cambios desde el Decreto del Lehendakari 20/2012, de 15 de diciembre. Éste ha sido modificado mediante los Decretos del Lehendakari 8/2013, de 1 de marzo, y 34/2013, de 2 de diciembre, pero ninguno de ellos afecta al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

4. EJECUCIÓN

A) Biodiversidad

De acuerdo con los dispuesto en la Directiva Hábitats 1992/43/CEE, una vez haya sido elegido un LIC, el Estado miembro deberá designarlo como ZEC, dentro de un

plazo máximo de 6 años (art. 4.4). Además, deberán fijarse unas medidas de conservación de dichas Zonas, lo que a su vez implica la elaboración de planes de gestión, así como unas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas del lugar (art. 6.1).

Mediante la Decisión 2004/813/CE fueron declarados LICs: los acantilados de Jaizkibel (ES2120017), y Ulia (ES2120014); el macizo montañoso de Aiako Harria (ES21200169); el estuario de Txingudi-Bidasoa (ES2120018); el macizo de Hernio-Gazume (ES2120008); así como los diversos espacios de San Juan de Gaztelugatxe (ES2130005), los Encinares Cantábricos (ES2130008), la red fluvial (ES2130006) y las zonas litorales (ES2130007) de Urdaibai, entre otros. Su designación fue posteriormente reiterada mediante la Decisión 2010/42/UE.

Pues bien, el plazo para que la designación como ZECs de los LICs anteriormente mencionados transcurrió sin que esto se hubiera llevado a cabo, ni se hubieran elaborado los consiguientes planes de gestión. En 2013 éstos fueron finalmente designados como ZECs, con la consiguiente aprobación de sus planes de gestión[5]. Con ello se da dio cumplimiento a la Directiva Hábitats.

Aparte, debe tenerse en cuenta que algunos partidos y asociaciones ambientalistas buscan ampliar la inclusión del área marina sumergida de los acantilados de Jaizkibel y Ulia. Con ello se busca formar un corredor de áreas marinas protegidas en conjunto con la Bahía de Txingudi y las propuestas del gobierno francés para la costa vasca.

B) Contaminación Acústica

De acuerdo con la Directiva 2002/49/CE, de evaluación y gestión del ruido ambiental (DEGRA), los Estados miembros deben designar las autoridades competentes para la elaboración de mapas de ruido y planes de acción para aglomeraciones urbanas, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y grandes aeropuertos (art. 4.1). Estos mapas deben haberse elaborado a más tardar el 30 de junio de 2012 y deben ser revisados al menos cada 5 años (art. 7). En desarrollo de la DEGRA, la Ley 37/2003, del Ruido, estableció que la Administración General del Estado es competente para la

5. DECRETO 355/2013, de 4 de junio, por el que se designa la Zona Especial de Conservación Aiako Harria (ES2120016) y se aprueban sus medidas de conservación, BOPV No. 224, 25 de noviembre de 2013. DECRETO 356/2013, de 4 de junio, por el que se designa la Zona Especial de Conservación «Txingudi-Bidasoa» (ES2120018) y se aprueban sus medidas de conservación y las de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000243 «Txingudi», BOPV No. 141 de 24 de julio de 2013. DECRETO 219/2012, de 16 de octubre, por el que se designa la Zona Especial de Conservación Hernio-Gazume (ES2120008) y se aprueban sus medidas de conservación, BOPV No. 82 de 30 de abril de 2013.
DECRETO 357/2013, de 4 de junio, por el que se designan las Zonas Especiales de Conservación Ulia (ES2120014) y Jaizkibel (ES2120017) y se aprueban sus medidas de conservación, BOPV No. 224, 25 de noviembre de 2013. DECRETO 358/2013, de 4 de junio, por el que se designan Zonas Especiales de Conservación 4 lugares de importancia comunitaria del ámbito de Urdaibai y San Juan de Gaztelugatxe y se aprueban las medidas de conservación de dichas ZEC y de la ZEPA Ría de Urdaibai, BOPV No. 244, martes 24 de diciembre de 2013.

elaboración, aprobación y revisión de mapas de ruido y planes de acción en relación con las infraestructuras y obras de interés público de competencia estatal, debiendo determinarse las demás competencias por la legislación autonómica (art. 4). Además, esta Ley reiteró los plazos establecidos para la elaboración de mapas de ruido y planes de acción (art. 14 y disposición adicional primera).

A partir de lo anterior, el Decreto 213/2012, sobre contaminación acústica de la CAPV, determinó que: a) los órganos comunes de la CAPV, son competentes para la elaboración, aprobación y revisión de los mapas y planes de acción correspondientes a las infraestructuras de transporte y puertos cuya competencia corresponda a la CCAA (art. 4); b) las Diputaciones Forales tienen competencia para la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y planes de acción de las infraestructuras del transporte de su competencia, así como de las aglomeraciones de ámbito supramunicipal dentro de su territorio (art. 5); y, c) los Municipios son competentes para la elaboración, aprobación, revisión e información pública de los mapas de ruido correspondientes a su ámbito territorial (art. 6). Por otro lado, se estableció que los municipios con más de 10.000 habitantes y las personas o entidades titulares de infraestructuras de transporte deben efectuar mapas de ruido que permitan la evaluación de los niveles sonoros que afecten su territorio. En cualquier caso, todos los Municipios de la CAPV deben realizar mapas de ruido "al menos, [de] las zonas de transición acústica que existan dentro del ámbito territorial de su competencia" (art. 10). Dichos mapas deben revisarse al menos cada 5 años (art. 15).

En el 2000 se publicaron los mapas de las redes de transporte y líneas ferroviarias comprendidas dentro del territorio de la CAPV, así como el impacto sonoro de la industria. Esto, sin embargo, sólo supuso "un primer paso, al que deberán seguir otros en ámbitos como el normativo o el de la planificación urbana". Además, este se realizó antes de que se aprobara la DEGRA, en la que se estableció una metodología unificada para la UE.

Posteriormente, se han elaborado los mapas de ruido acordes con la nueva normativa. La Diputación foral de Bizkaia publicó en 2008 los mapas de ruido y mapas estratégicos de ruido de su competencia. La Diputación Foral de Gipuzkoa, por su parte, publicó ese mismo año los mapas estratégicos de ruido de los grandes ejes viarios de dicho Territorio Histórico. Pasando ahora a los municipios, encontramos que Bilbao publicó su mapa estratégico de ruidos en 2007, mientras Vitoria y San Sebastián hicieron lo suyo en 2012. Aparte, se publicó en 2007 el mapa estratégico de ruido del aeropuerto de Bilbao y en 2013 fueron aprobados los Mapas Estratégicos de Ruido correspondientes a los grandes ejes ferroviarios de las líneas de titularidad autonómica.

El Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente publicó en 2007 los resultados de la primera fase de su programa de aplicación de la DEGRA y en 2012 publicó los resultados de la segunda fase, disponibles en el Sistema de Información

sobre Contaminación Acústica (SICA)[6]. Con ello quedo cubierta la elaboración de mapas de ruido de competencia de la Administración General del Estado que se encuentran el territorio de la CAPV.

Vemos pues, que la mayor parte DEGRA, así como de la legislación estatal y autonómica que la desarrolla, ha sido ejecutado. No obstante, vemos que falta actualizar los mapas de ruido de Bilbao y su aeropuerto, que fueron elaborados en 2007, así como aquellos comprendidos dentro del Territorio Histórico de Bizkaia, aprobados en 2008, por lo que deberían haber sido revisados, a más tardar, en 2012 y 2013, respectivamente. Aparte, falta elaborar los mapas de ruido de los municipios de la CAPV diferentes a las tres capitales, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 213/2012, sobre contaminación acústica de la CAPV.

C) Aguas

A julio de 2013, el Gobierno Vasco realizó a través de URA 554 actuaciones con un coste de 1'097.000 € para recuperar ambientalmente cauces y márgenes, velando por la suficiente capacidad hidráulica en los puntos que potencialmente puedan obturarse, según declaraciones de la Consejera Ana Oregi. Estas actuaciones comprendieron: la recuperación ambiental progresiva de la vegetación de sus riberas; la consolidación y desocupación de las riberas; y la retirada o retranqueo de muros, para compatibilizar los usos del territorio colindante con las recurrentes crecidas fluviales. Para realizar estas labores se emplearon "técnicas blandas", con las que se busca evitar el uso de maquinaria pesada y adoptar soluciones a largo plazo.

Además, es destacable la iniciativa de depuración natural de aguas residuales mediante "filtros verdes" que se pondrá en marcha en Ibarrangelu (Vizcaya), mediante una subvención de 145.200 € concedida por el Gobierno Vasco. Este sistema de depuración imita el proceso de autodepuración de las aguas que las plantas producen de forma natural en lagunas y ríos. Además, tiene menores costes, consume menos energía que los sistemas convencionales y puede ser más adecuado para núcleos urbanos diseminados, barrios rurales y caseríos. Por eso, mediante este proyecto piloto se busca evaluar la viabilidad de este sistema, para hacerlo extensivo a otros núcleos urbanos de características similares.

Durante 2013 fueron publicados los informes de seguimiento correspondientes a la campaña 2012. De acuerdo con estos informes, ha disminuido el porcentaje ríos que no alcanzan los objetivos medioambientales, pasando del 57% en de 2011, al 53% en 2012. Asimismo, disminuyó en un 2% el porcentaje de ríos que se encuentran un estado/potencial ecológico deficiente o malo, situándose en un 23% en 2012.

Por otro lado, encontramos que, en 2012, 6 de las 18 masas de aguas de transición o costeras se encuentran en «buen» estado o potencial ecológico, 9 se encuentran en

6. http://sicaweb.cedex.es/mapas-intro.php

un estado o potencial «moderado», 2 en estado «deficiente», y una en estado de potencial ecológico «malo». Esto constituye un retroceso en comparación con 2011, cuando se constató que la calidad de todas las masas de agua de este tipo era «buena» o «muy buena». En todo caso, se indica que tres de las masas de agua en estado o potencial ecológico «moderado» muestran una evolución hacia un buen estado, gracias a las actuaciones de saneamiento realizadas en los últimos años.

Aparte, 5 masas de aguas de transición o costeras no alcanzaron un «buen» estado químico, las cuales coinciden con las zonas más industrializadas, con historia de minería o cuencas papeleras e industriales. No obstante, debe tenerse en cuenta que en algunas de estas masas únicamente una porción inferior al 20% no alcanzó un buen estado. El resto de masas tienen el «buen» estado químico.

En general, las únicas masas de transición que se encuentran en buen estado ecológico y químico son las del Bidasoa y el Urumea. Ninguna de las demás masas de agua de transición no alcanzan un buen estado solo porque no cumplan el estado químico y sí lo haga el estado ecológico. Las cuatro masas de agua costeras, por su parte, se encuentran en buen estado.

La evaluación de los indicadores biológicos, fisicoquímicos e hidromorfológicos de los lagos y humedales muestra que el 73% se mantienen en «buen» estado biológico y la laguna de Bikuña sigue siendo la única que se encuentra en «muy buen» estado. Ésta asimismo se mantiene en un estado fisicoquímico e hidromorfológico «bueno», debido particularmente a los indicadores de nutrientes y la presencia de alteraciones morfológicas en la cubeta. De igual forma, el nivel de los humedales en estado hidromorfológico «bueno o inferior» se mantiene en un 79%, así como el porcentaje de aquellos que en términos generales alcanzan los objetivos ambientales (27%).

La situación de los humedales y lagos es pues estable. De cualquier forma, no puede pasarse por alto que la agricultura genera la mayor presión sobre los humedales de la CAPV. Además, se ha llegado a modificar las laderas y taludes de algunas lagunas –incluidas las del Biotopo Protegido de Laguardia, que además son sitios Ramsar– con lo que se modifica la dinámica de aportación hídrica. Los usos ganaderos también ejercen presión sobre algunos humedales, ya que transportar el ganado se pisotea la cubeta, con lo que se altera su estructura y se recirculan los nutrientes atrapados en los sedimentos, que se suman a los excrementos producidos. La presión urbanística en los humedales del Salburua ha generado un aporte de nutrientes y otras afecciones. Por último, hay que tener en cuenta que las detracciones no autorizadas de agua pueden constituir un factor importante de presión a escala local.

D) Contaminación y Artificialización del Suelo

La artificialización del suelo para uso residencial sigue detenida como efecto colateral de la crisis económica. Este beneficio ambiental que ha traído la disminución de la demanda inmobiliaria conlleva a su vez una desventaja, en cuanto ralentiza la

consolidación del Registro de Inspección Técnica de Edificios de la Comunidad Autónoma de Euskadi (RITEE).

Con el Pacto Social por la Vivienda de Euskadi se puso en cuestión la política de crecimiento expansivo que se venía desarrollando. A partir de ello, la Inspección Técnica de Edificios (ITE) se configuró como un instrumento de gestión y fomento de la calidad constructiva del parque edificado. Para facilitar el conocimiento de la situación de los edificios se centralizó el registró de las ITEs en el RITEE[7], al que también se incorporó el registro del certificado de eficiencia energética[8]. Ahora bien, el art. 8 Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco, junto con el art. 6 del Decreto 241/2012, establecieron la obligación de realizar la ITE para los propietarios de las edificaciones catalogadas o protegidas, así como de aquellas con una antigüedad superior a cincuenta años. Sin embargo, en la práctica ésta viene llevándose a cabo con la transferencia de la propiedad de este tipo de viviendas, por lo que el desarrollo del RITEE se encuentra actualmente detenido, lo que impide conocer el estado del parque inmobiliario de la CAPV y, a su vez, dificulta la articulación de políticas urbanísticas más sostenibles.

Llama la atención que, pese a la actual situación económica, se haya presentado un marcado aumento de la superficie destinada al transporte. De las 23.836 Ha correspondientes a los Sistemas Generales de Trasporte de la CAPV en 2011, pasamos a 29.492 Ha en 2012. Esta cifra es aún más notable si tenemos en cuenta que ésta venía manteniéndose estable desde 2007, cuando se registro un total 23.798 Ha. Esto, además, contrasta con la disminución que se ha presentado en la cifra de empleo generado por las grandes plataformas logísticas de transporte en la CAPV que de 3.519 empleados en 2011, pasó 3.311 en 2012.

En materia de contaminación del suelo encontramos que el Plan de Suelos Contaminados concluyó en 2012 sin que se haya presentado otro en reemplazo suyo. Por otra parte, debe destacarse el trabajo realizado por la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (Udalsarea 21), que puso en marcha un grupo de trabajo sobre suelos contaminados y urbanismo, con el objeto de palear las disfunciones legislativas que se presentan al coexistir diferentes Administraciones con competencias sobre la materia y diseñar procedimientos participativos para mejorar la gestión del suelo.

E) Residuos

En este aspecto también debe tenerse en cuenta el trabajo realizado por Udalsarea 21, que ha creado el grupo de trabajo "Ekitalde de Gestión Local de Residuos Urbanos" encargado de redactar un modelo de ordenanza marco de residuos urbanos flexible y adaptable a las diferentes realidades municipales del País Vasco. En

7. Preámbulo y art. 18, Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
8. Art. 4, Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

este Grupo trabajan 16 municipios y 9 entidades comarcales en representación de 80 municipios, la mayoría de los cuales está actualmente en proceso de revisión de la ordenanza o tiene necesidad de realizarla. Ante ello, se busca la integración y coordinación de la acción municipal en residuos urbanos en el marco de la nueva planificación de residuos del País Vasco (2014-2020).

F) Calidad del Aire

Para obtener el Índice de Calidad del Aire (ICA) en la CAPV se dispone de una red de control y vigilancia que mide en tiempo real una serie de parámetros tales como los contaminantes Dióxido de Azufre (SO_2), Dióxido de Nitrógeno (NO_2), Monóxido de Carbono (CO), y las Párticulas de Corte 10 µm (PM_{10}) y Ozono Troposférico (O_3) en estaciones distribuidas en distintas zonas. El conjunto de valores que el ICA puede tomar se agrupa en seis intervalos de valores, a saber: buena, admisible, moderada, moderada, mala, muy mala y peligrosa. En las siguientes tablas se muestra, en primer lugar, los valores de concentración de contaminante asociados a valores del índice de calidad del aire y, a continuación, los índices de calidad asociados a dichos valores.

CONTAMINANTE	**Valor de índice cero (0) de concentración para período de promedio**	**Valor de índice 100 de concentración para período de promedio**
SO_2 Dióxido de azufre	0 µg/m^3 (24 horas)	125 µg/m^3 en 24 horas
NO_2 Dióxido de Nitrógeno	0 µg/m^3 (1 hora)	200 µg/m^3 (1hora)
PM_{10} Partículas de corte 10 µm	0µg/m^3 (24 horas)	50 µg/m^3 (24 horas)
CO Monóxido de carbono	0mg/m^3 (8 horas)	10 mg/m^3 (8 horas)

Nota: (µg/m^3) = microgramos/ metro cúbico (mg/m^3)= miligramos/metro cúbico

Descripción de la calidad del aire	**NO_2**	**PM_{10}**	**SO_2**	**CO**	**O_3**
Buena	0-105	0-25	0.62.5	0-5000	0-90
Admisible	105.1-210	25.1-50	62.6-125	5001-10000	90.1-160
Moderada	210.1-252	50.1-65	125.5-146	10001-14000	160.1-180
Mala	252.1-330	65.1-82.5	146.1-187.5	14001-18000	180.1-270
Muy mala	330.1-699	82.6-138	187.6-250	18001-24000	270.1-360
Peligrosa	>700	>138	>250	>24000	>360

Pues bien, durante 2012 se encontró que el 68,5% de los días la calidad del aire CAPV fue buena, el 30,1% fue admisible, el 1,2% fue moderada y el 0,2% mala. En general, la calidad del aire fue buena o admisible el 98,6% de los días en 2012. De esta forma, se mantiene en términos generales la calidad del aire en la CAPV. Cabe resaltar que el porcentaje de días en que la calidad del aire fue mala disminuyó en comparación con 2011, cuando se presentó 0,39%.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) Sentencia del TSJ del País Vasco 48/2013, de 28 de enero, Recurso Contencioso-Administrativo Nº 1692/2010, Ponente: Jose Antonio Gonzalez Saiz

El TSJ del País Vasco tuvo más actividad en materia ambiental este año que el anterior. Sin embargo, no se abordaron cuestiones sustanciales de derecho ambiental, tratándose ante todo aspectos procedimentales.

En primer lugar, la Sentencia 48/2013, de 28 de enero, resolvió un recurso contencioso-administrativo contra una Resolución por la que la recurrente había sido sancionada por la Agencia Vasca del Agua (URA), por haber utilizado más caudal de agua que el autorizado. Se argumentó que, al haberse elegido la instructora por el propio órgano sancionador, se había vulnerado el art. 29.5 de la Ley 2/1998, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la CAPV, al cual remitía el art. 59.1 de la Ley autonómica 1/2006, de Aguas. De acuerdo con el TSJ, dicha disposición busca que se establezca "un sistema predeterminado y objetivo para seleccionar a quien vaya a desempeñar las funciones de instructor". Ahora bien, en este caso el Director General de URA ostentaba la competencia para sancionar y él mismo designó a la instructora, sin que constase la existencia de un sistema objetivo de selección. En consecuencia, fue anulada la resolución recurrida.

B) Sentencia del TSJ del País Vasco 495/2013, de 27 de septiembre, Recurso de Apelación Nº 119/2012, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal

Por otra parte, la Sentencia 495/2013, de 27 de septiembre, puso fin a un recurso contra el Decreto del Ayuntamiento de Loiu que inadmitió una solicitud de desmantelamiento o demolición de un complejo de vertedero, así como la descontaminación del lugar afectado. Además se solicitó denunciar a la propietaria de dicho complejo ante la Unión Europea, por incumplimiento de la Directiva 100/31/CE, así como la apertura de un procedimiento de responsabilidad ambiental en su contra.

El proyecto del complejo de vertedero controvertido fue autorizado por la Vicenconsejería de Medio Ambiente de la CAPV y –según el a quo– el Ayuntamiento no era competente para controlar el complimiento de la normativa ambiental de los proyectos autorizados por un órgano autonómico. La recurrente discrepó en ello, sin embargo el TSJ consideró que ninguna de las disposiciones invocadas sustenta sus

argumentos. En efecto, el art. 6 de la Ley autonómica 16/2002 hace referencia a la "cooperación administrativa"; mientras el art. 16.4 del Real Decreto 1254/1999 trata las competencias en materia de protección civil. Aparte, los arts. 44.1 y 53 de la Ley autonómica 3/1998 establecen competencias en materia de control e inspección y, por último, la ley 26/2007 sólo fue invocada por la recurrente en términos generales. En consecuencia, el TSJ concluyó que el Ayuntamiento no tenía competencia "para incoar un procedimiento de restablecimiento de la legalidad medioambiental, y procedimiento sancionador por vulneración de dicha normativa, que es lo que se solicitaba en el suplico de la demanda".

C) Sentencia del TSJ del País Vasco 589/2013, de 30 de octubre, Recurso Contencioso-Administrativo Nº 1859/2011, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal

Por último, mediante Sentencia 589/2013, de 30 de octubre, se resolvió un recurso de alzada contra la sentencia que confirmó la resolución que hizo "parcialmente efectiva" la autorización ambiental integrada (AAI) para un proyecto de nuevas unidades para reducir la producción de fuel-oil y planta de cogeneración de energía en Muskiz (Bizkaia).

La parte recurrida alegó la inadmisibilidad del recurso planteado por "desviación procesal" y cosa juzgada, ya que el verdadero objeto del recurso era la propia AAI, y no la resolución que la hacía parcialmente efectiva, sobre la cual ya se había desestimado un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la misma actora. La recurrente, por su parte, sostuvo que la AAI no era susceptible de impugnación autónoma. El TSJ recordó la STS de 31 de diciembre de 2011, según la cual es posible impugnar la AAI de forma independiente. Y, de acuerdo con ello, acogió la causa de inadmisibilidad propuesta por la Administración demandada.

6. PROBLEMAS

A) Recogida Selectiva de Residuos Orgánicos

Siegue presentándose un debate social activo sobre la recogida selectiva de residuos biológicos. Esto ha dado lugar a la convocatoria de consultas populares en rechazo a la opción de recogida puerta-a-puerta y apoyo a la recolección mediante un quinto contenedor en algunos municipios, como Bergara, Legazpi y Zizurkil, entre otros. Esto, en todo caso, constituye un avance en sí mismo, ya que, pese a las diferencias que puedan presentarse, se ha asumido la necesidad de la recogida selectiva de los residuos biológicos.

B) La Avispa Asiática (*Vespa Velutina*)

La avispa asiática, mencionada en la anterior edición de este Observatorio, sigue siendo un problema ambiental en la CAPV, especialmente el Gipuzkoa. La Diputación Foral de de este Territorio Histórico decidió descentralizar las labores de erra-

dicación, involucrando a técnicos municipales, mancomunidades, apicultores y voluntarios en la destrucción de nidos. Para ello, se puso en marcha un protocolo que deben seguir los *grupos de destrucción de nidos*, que vienen a ocupar la labor central en la erradicación de esta especie. Además, se han formado cinco grupos de guardas forestales que intervendrán en las áreas forestales.

El Ayuntamiento de Donostia–San Sebastián ha utilizado trampas para capturar avispas reinas durante la campaña 2013. Aparte, se pide la colaboración ciudadana para dar información a través de la línea de la Policía Municipal (092) sobre la ubicación de nidos existentes. Gracias a esto, consiguieron eliminarse 192 avisperos durante 2012. Sin embargo, se ha presentado polémica en torno a la eliminación de avisperos en espacios públicos y privados. Los bomberos se encargan de su eliminación en espacios públicos, pero no de los privados. No obstante, los ciudadanos piden este servicio y luego se niegan a pagarlo.

C) El *Fracking*

La fractura hidráulica, o *fracking*, para la eventual explotación de gas es otro de los problemas ambientales de la CAPV al que se había hecho referencia en la anterior edición de este Observatorio. Éste, durante 2013, dio lugar a la celebración de una consulta popular en el municipio alavés de Kuartango, en el que se ubican 5 de los 16 pozos para los que se ha pedido permiso para estudiar su viabilidad. En la consulta, en la que participó el 75,80% del censo electoral, se preguntó a los vecinos de esta localidad si estaban de acuerdo con que se autorizara la fractura hidráulica en el territorio de su Junta Administrativa. El 98,46% votó en contra de dicha autorización.

D) Retos de la Industria del Medio Ambiente frente a la Crisis Económica

La industria del medio ambiente de la CAPV se reúne en la Asociación Cluster de Industrias de Medio Ambiente de Euskadi (ACLIMA). Ésta es una asociación privada sin ánimo de lucro, que cuenta con 88 miembros de los cuales 73 son empresas, que en su mayoría trabajan en el sector de residuos. Dentro de sus objetivos principales se encuentra promover la competitividad de la industria del medio ambiente mediante la integración de cadenas de valor, así como la elaboración de informes sobre las necesidades existentes.

La crisis económica actual ha llevado a que decaiga la compra pública de bienes y servicios medioambientales, tales como: actividades de descontaminación, infraestructura ambiental y elaboración de estudios ambientales. Esto, a su vez, conlleva el riesgo de que en el sector se presente una bajada temeraria de precios en los productos y servicios ambientales. Para evitarlo, se ha creado un grupo de trabajo que busca incentivar la compra pública y evitar el dumping. Aparte, se ha creado recientemente el Foro del Agua en colaboración con URA, que busca tener en cuenta las nuevas normativas e incentivar este sector.

En cualquier caso, la demanda de bienes y servicios ambientales ha caído en un 20% como efecto de la crisis, principalmente a nivel estatal, ante lo cual es necesario promover la internacionalización del sector. Para ello, ACLIMA busca promover proyectos internacionales, especialmente en Latinoamérica, mediante la firma de acuerdos con asociaciones homólogas al Clúster, en las que participen los sectores empresarial, universitario e institucional. Ya se han concluido acuerdos con México, Brasil y Colombia, y se espera que próximamente se concluyan acuerdos con Panamá y Perú.

Pero, ante todo, debe despertarse la conciencia de la necesidad de una internacionalización al interior del sector. Los instrumentos ya existen, siendo necesario ahora el desarrollo de planes y estrategias para aprovechar los incentivos existentes. Además, es necesario que las empresas se establezcan en los países de destino, con lo que se crea riqueza y se desarrolla una relación en la que las dos partes ganan. Sin embargo, la inmensa competencia existente entre las compañías europeas que buscan conquistar los mercados emergentes supone un obstáculo para las PYMES, como las que en su mayoría se encuentran en la CAPV. Para superar esta barrera se está trabajando dentro del marco *Horizon 2020*, que en el último año se ha enfocado principalmente en las PYMES.

Por último, la industria ambiental vasca busca que la crisis económica promueva un salto cualitativo, de forma tal que el medio ambiente sea visto como un factor de competitividad. Ésta ha sido tradicionalmente vista como un instrumento de mitigación de la contaminación ambiental, pero además debe tenerse en cuenta su utilidad como motor de un uso eficiente de los recursos, como señaló el Parlamento Europeo con ocasión de la revisión del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente[9]. Éste es un aspecto clave para todos los sectores industriales, en atención a lo cual se ha integrado el trabajo de los Clústeres de la industria ambiental y el del sector energético, con el objeto de desarrollar tecnologías limpias mediante la iniciativa *Cleantech Basque*.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejería de Medio Ambiente y Política Territorial: *Ana Isabel Oregi*

Viceconsejería de Medio Ambiente: *Jose Antonio Galera Carri*llo

Dirección de Administración Ambiental: *Alejandra Iturrioz Unzueta*

Dirección de Medio Natural y Planificación Ambiental: *Amaia Barredo Martín*

9. RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la revisión del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente y establecimiento de prioridades para el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente-Un medio ambiente mejor para una vida mejor (2013/C 258 E/16), aptdos. 23 y ss.

8. BIBLIOGRAFÍA

Askasibar Zubizarreta, Jorge, "Traspaso de los bienes y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de montes y conservación de la naturaleza", Montes: revista de ámbito forestal, No. 113, 2013, págs. 18-20

De la Peña Varona, Alberto, "Claves explicativas y desarrollo de las políticas de sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Revista Española de Ciencia Política, Nº 32, 2013, págs. 143-15.

Arana García, Estanislao y Navarro Ortega, Asensio, "La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?", Revista Vasca de Administración Pública, No. 97, 2013, págs. 21-60.

Pallarés Serrano, Anna, "Estudio sobre la necesidad de incorporar el criterio de la justa distribución de beneficios y cargas ambientales en alguno de nuestros instrumentos ambientales trasversales", Revista Vasca de Administración Pública, No. 97, 2013, págs. 183-220.

Pérez Pérez, Juan José, "Red Natura 2000: Margen de apreciación estatal, evaluación de la importancia comunitaria de los lugares y situación actual de la Red en Gipuzkoa", Revista Vasca de Administración Pública, No. 97, 2013, págs. 379-422.

9. AGRADECIMIENTOS

Mónica Moso: *Directora General, Asociación Cluster de Industrias de Medio Ambiente de Euskadi (ACLIMA)*

Manuel González Baragaña: *Director del Observatorio de la Sostenibilidad, Fundación Cristina Enea*

En especial, a Demetrio Loperena, con quien tuve la suerte y el honor de trabajar en la última edición de este Observatorio, así como en otros proyectos. Su muerte no sólo deja un vacío entre quienes le conocimos, sino en toda la comunidad iusambientalista vasca y española. Adiorik ez, Demetrio!

XXXV

Principado de Asturias: el alcance de los movimientos vecinales

María Rosario Alonso Ibáñez

Sumario.– 1. Trayectoria y valoración general.–2. Legislación.–*A) Medio rural.–B) Biodiversidad.–C) Sector público.–D) Litoral.–E) Espacios naturales.–F) Gestión forestal.*–3. Organización administrativa.–4. Ejecución.–5. Jurisprudencia ambiental destacada.–6. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales.–7. Lista de responsables de la política ambiental.–8. Bibliografía

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

No hemos podido ver terminar el año 2013 sin que, nuevamente, se hayan puesto de relieve las dificultades que atraviesa esta comunidad autónoma para poner un punto de inflexión sobre el amplio abanico de las cuestiones medioambientales, y que traen en última instancia causa de la situación de un Gobierno autonómico que se encuentra en situación de debilidad, por unas u otras razones, año tras año, y sea del color que sea. Desde el pasado 2010 el Principado de Asturias está viviendo una situación de inestabilidad política continua que no parece tener fin. Los apoyos parlamentarios de actual ejecutivo apenas han podido durar un año, el que comentamos, tras haberse suscrito en el anterior un acuerdo de legislatura entre tres fuerzas políticas mayoritarias en la Junta General (FSA-PSOE, IU y UPyD), acuerdo que parecía sentar las bases para superar la situación de bloqueo político e institucional y de parálisis económica y administrativa que había caracterizado a los años 2010 y 2011. Dicho acuerdo no era un programa completo de gobierno, pero sí constituía un programa de prioridades compartidas para ser desarrolladas en el marco de la IX Legislatura –recordemos, reducida a tres años–, y alentaba una serie de compromisos de los partidos políticos

llamados a tener una repercusión importante en la futura política ambiental asturiana. Como decimos, los citados apoyos parlamentarios se han roto, y en un escenario crítico para las cuentas públicas. No en vano, el Gobierno se ha visto abocado a una nueva prórroga presupuestaria para el 2014, y a sostener el programa de prioridades en solitario.

Afortunadamente, el Gobierno mantiene con otras fuerzas –sindicatos y patronal– un acuerdo de concertación social, que ha podido cerrarse tras siete meses de negociación. El «Acuerdo por el empleo y el progreso de Asturias 2013-2015», con una dotación de 2.279 millones de euros. Del montante total, 173 millones se los llevará la denominada «Agenda asturiana de empleo», que engloba los capítulos relativos a la formación, el estímulo del empleo y la salud laboral; 299 serán para dinamización económica, 306 para cohesión social –vivienda, dependencia y salario social– y 1.500 millones para inversiones. Financiación, como puede verse, que tiene que ver con la promoción de la actividad económica, con el empleo o la protección social, con recursos importantes para políticas de vivienda y medidas para preservar la sanidad y la educación. Sin embargo, como puede verse también, las diversas realidades que abarca el concepto del medio ambiente no han sido objeto de atención específica en este acuerdo, muy revelador respecto del peso que el medio ambiente tiene no en la acción del Gobierno, sino en los asuntos que más preocupan a los representantes de empresarios y sindicatos en esta región.

Lo dicho hasta este momento es una muestra más de esas contradicciones que acontecen en Asturias, tal como venimos observando desde nuestro primer informe. Asturias parece enfrentada permanentemente a eternas disyuntivas, entre su condición netamente industrial y su raíces rurales y privilegiada naturaleza, entre el "sitio" que acoge al medio ambiente y el "peso" que éste realmente tiene en la acción pública, entre la constatación de la actitud que los ciudadanos tienen ante el medio ambiente –no es una cuestión que les preocupe– y los logros alcanzados por la lucha vecinal, que han sido capaces de paralizar en los tribunales diversas actuaciones o infraestructuras con repercusiones medioambientales muy significativas.

En efecto. El Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, que viene analizando periódicamente la situación medioambiental en la región, ha puesto de manifiesto, en su informe hecho público este año, que los problemas medioambientales han perdido protagonismo, desplazados por otros más urgentes, o más del día a día, muy especialmente, los que afectan a la situación de desempleo y de crisis económica que padecemos. Ciertamente, el informe del CES constata, en relación a la actitud de los asturianos ante el medio ambiente, que los problemas medioambientales no figuran entre los que más les preocupan, y que pese al arraigo que comienzan a tener algunos hábitos de consumo sostenibles, una parte importante de ciudadanos vive de espaldas a ellos. Sin embargo, y de ahí la contradicción a la que antes nos referíamos, son los movimientos ciudadanos, en su lucha frente a las actuaciones de las diversas administraciones públicas, los que están desarrollando una serie de iniciativas en defensa de la legalidad medioambiental, creando realmente un frente común de resistencia

democrática cuando no se tiene en cuenta el criterio de la población afectada, o cuando no se facilita su participación real en la toma de decisiones. Resoluciones judiciales que hemos conocido este año, como la que considera ilegal la concesión de la licencia de construcción a la planta regasificadora de El Musel por incumplir la normativa que entonces prohibía ubicar instalaciones molestas, peligrosas o nocivas a menos de 2.000 metros de zonas habitadas, es la última de un rosario de sentencias que dejan en clara evidencia el actuar de las administraciones públicas. Antes que la regasificadora, los movimientos vecinales cuestionaron el Plan de Residuos de Asturias y la planta incineradora prevista por Cogersa, o diversos Planes Generales de Ordenación, o la urbanización de la ería del Piles, o la planta de tratamiento de residuos de El Pisón, o la cantera de El Muselín, o la explanación del Alto Aboño, o la ubicación de la Semana Negra, o el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Fuentes del Narcea, entre otros casos. En todos ellos fueron los vecinos quienes tuvieron que hacer valer sus derechos ante los tribunales. Y en muchas de estas resoluciones judiciales fue una única norma la que fue incumplida: el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que en Asturias sigue estando vigente –salvo, y precisamente, en su previsión referida a los 2.000 metros– al no tener todavía una ley ambiental propia.

El año 2013 ha visto también como la crisis económica ha llevado a la ralentización de las inversiones, tanto a nivel público como privado, en infraestructuras medioambientales importantes, inversiones que será necesario retomar cuando la mejora de la situación económica lo permita. Un ejemplo, han seguido descendiendo las inversiones estatales en la costa asturiana, con un recorte del 50,4 por ciento, superior al registrado en el conjunto del país (-35,3 por ciento). Otro ejemplo, la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos ha instado al Gobierno central a recuperar las ayudas del área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de los Picos de Europa: el Parlamento asturiano, en una proposición no de ley aprobada por unanimidad en sesión plenaria en la Junta General del Principado, exigió al Gobierno regional que garantizara estas subvenciones, que fueron suprimidas para el citado año. Mientras tanto, y dado que el año 2013 el Principado ha podido contar con unos presupuestos propios que han permitido al Gobierno desarrollar sus políticas, el que haya habido gestión ambiental, medidas concretas de ejecución medioambiental, es lo más significativo.

2. LEGISLACIÓN

A) Medio rural

Decreto 126/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula la Bolsa de Fincas R*ústicas del Principado de Asturias.* Elemento decisivo para la mejora de las explotaciones agrarias es la disponibilidad de la tierra, y uno de los mecanismos más idóneos para alcanzar ese objetivo es el arrendamiento rústico, contrato agrario típico que trata de resolver los problemas de desequilibrio que se producen entre los propietarios que no explotan las fincas y los poseedores que la trabajan. La Ley del Principado de Asturias 49/2003,

de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos configura el arrendamiento como un contrato de organización productiva que, con base en la empresa privada, tiende a resolver, en su propia medida, problemas de índole económico y social. Al objeto de incentivar la celebración de contratos de arrendamientos rústicos, este Decreto regula la Bolsa de Fincas Rústicas posibilita el desarrollo de una política de movilización del mercado de la tierra que facilite el arrendamiento o la venta de la tierra a precios asequibles y permita aumentar el tamaño de las explotaciones. En este sentido, lo que se pretende es amortiguar los desequilibrios que se generan en el mercado inmobiliario de los arrendamientos de fincas rústicas, dinamizando el sector, armonizando oferta y demanda y equilibrando precios. Es más, con la incorporación de fincas rústicas que hasta entonces estuvieran en manos de propietarios que no las explotan, se propiciará que un mayor número de hectáreas se conserven en buenas condiciones agrarias y medioambientales. En última instancia, con las previsiones contenidas en este Decreto se facilita también el mejor posicionamiento de los agricultores asturianos en el escenario que dibuja la Política Agraria Común para el período 2014-2020, que establece pagos directos asignando nuevos derechos de pago en función del número de hectáreas admisibles declaradas en el primer año de aplicación del régimen, de modo que todos los agricultores puedan percibir una cantidad uniforme por hectárea. Los derechos de pago se activarán mediante la declaración de las parcelas correspondientes a las hectáreas admisibles vinculadas a los derechos de pago. Otra novedad incluida en la reforma es el "pago ecológico" o "*greening*" que forma parte del Régimen de Pagos Obligatorios que tienen que aplicar los Estados Miembros de la UE y que beneficiará a aquellos agricultores que utilicen alguna de las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente como es la diversificación de cultivos, los pastos permanentes y las superficies de interés ecológico. Cada una de estas prácticas engloba unas condiciones para el pago que toman como referencia de cálculo la superficie de la explotación y como medida la hectárea.

Señalar, por último, que el Decreto posibilita la actuación de la Junta Arbitral de Arrendamientos Rústicos del Principado de Asturias como una entidad arbitral plena en la resolución de los conflictos a que se sometan libremente las partes contratantes en los arrendamientos rústicos y con carácter obligatorio para aquellos contratos acogidos a las garantías de la Bolsa de Fincas Rústicas.

B) Biodiversidad

La gestión de la especie del oso pardo es objeto de la *Resolución de 20 de noviembre de 2012, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se determina la composición del Consejo Asesor del Plan de Recuperación del Oso Pardo de Asturias.*

En relación con los recursos cinegéticos, la *Resolución de 1 de marzo de 2013 de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, se aprueba el Plan de Caza de las Reservas Regionales de Caza para la temporada de caza 2013-2014.*

C) Sector público

Mediante la *Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de medidas de reestructuración del sector público autonómico,* se han introducido previsiones que afectan directamente al medio ambiente. Por un lado se suprimen los organismos públicos Instituto Asturiano de Estadística, 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias, se crea un nuevo organismo autónomo, el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, que surge como fusión de estas dos últimas entidades, y las funciones del Consejo del Fuego del Principado de Asturias pasan a ser asumidas por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias. Por otro lado, se redefine el objeto social de la empresa pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, vinculándose sus actividades al medio rural.

La supresión del Instituto Asturiano de Estadística estaba incluida en el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio del Principado de Asturias 2012-2014 como medida de contención del gasto público, aunque su supresión, según dice ahora el preámbulo de la Ley, "no implica la renuncia a un sistema estadístico en el Principado de Asturias, toda vez que sus competencias y funciones se atribuyen a otro órgano dentro de la administración del Principado de Asturias". Sin embargo, hasta la fecha, no se sabe muy bien cuál sea ese órgano competente en materia de estadística, la Ley 1/2013 no lo concreta. Además, mediante la disposición final 4ª se autorizaba al Consejo de Gobierno para elaborar, "en aras a una mayor seguridad jurídica", un texto refundido en materia de estadística, con facultades de aclaración, regularización y armonización, y se establecía un plazo de seis meses para el ejercicio de la delegación legislativa. Pero el plazo ha transcurrido sin que el texto refundido se haya aprobado. Ciertamente, puede que no se haya renunciado a un sistema estadístico en el Principado, pero la situación en la que se encuentra la citada función se le parece.

Por su parte, la supresión de las entidades "112 Asturias" y "Bomberos del Principado de Asturias" como consecuencia de su unificación en el nuevo organismo autónomo "Servicio de Emergencias del Principado de Asturias", supone una simplificación en la gestión de servicios como son la atención de llamadas de urgencia y emergencia a través del número 112, la protección civil, la extinción de incendios y los salvamentos, que pasan a ser gestionados por el nuevo organismo, organismo que pasa a regirse en cuanto a su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en esta Ley. Sin embargo, la disposición final 5ª contemplaba un mandato dirigido al Consejo de Gobierno para que presentara un proyecto de ley de emergencias en el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de la Ley, plazo que a la fecha en que se redacta este informe no se ha cumplido, resintiéndose de nuevo la seguridad jurídica, en este caso, en materia de emergencias, teniendo en cuenta que el proyecto debe contener, conforme establece la citada disposición final, "como mínimo, la definición y regulación de las emergencias, de la prevención y extinción de incendios, de salvamento, de protección civil y de llamadas de urgencia, así como las funciones del organismo autónomo gestor, y un proceso de funcionarización de su personal, garantizando que todo el

personal del organismo autónomo gestor que participe en acciones de intervención, investigación e inspección tenga la consideración de agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones".

La Ley 1/2013, en su artículo 28, procede a dar una nueva redacción al artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 7/2002, de 24 de junio, por la que se autoriza la creación de la Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A. Con las modificaciones operadas, la Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, pasa a realizar exclusivamente actividades que tengan relación con trabajos de asistencia y prestación de servicios de desarrollo rural, de interés agrario, de acuicultura y pesca marítima, de interés medioambiental y de restauración forestal y de promoción agroalimentaria, y la realización, a instancia de cualesquiera Administraciones y organismos públicos dentro y fuera del territorio del Principado de Asturias, de las actividades relacionadas con dichas actividades.

D) Litoral

Decreto 93/2013, de 30 de octubre, sobre autorización de servicios de temporada para las playas del Principado de Asturias. El Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, derogó expresamente el Decreto 77/1992, de 29 de octubre, por el que se regulaba el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del litoral. Existía ciertamente necesidad de proceder a una nueva regulación que ordenara los usos temporales en la franja costera, hasta ahora, establecida en una Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras de 22 de febrero de 2007 por la que se fijaba el plazo y establecían los requisitos mínimos para solicitar la autorización de los servicios de temporada en las playas del Principado. Tras seis años, las solicitudes de servicios de temporada han aumentado sustancialmente, ha ido en aumento la utilización de las zonas de baño y arenales, y se ha invertido gran cantidad de recursos en la mejora de las playas, haciéndolas más atractivas y dándoles una mayor protección. Sin embargo, hasta ahora no se había alcanzado una mejora general de la calidad y la estética ni garantías ambientales de los establecimientos objeto de esta disposición, ni ha sido resuelta convenientemente la prestación de un servicio más extenso que el de los bañistas estivales, que han dejado de ser los únicos usuarios de estas zonas por la ampliación de usos que en ellas convergen, tanto deportivos como de ocio al aire libre.

El Decreto, si bien mantiene las fechas de la temporada de verano para la explotación de las instalaciones que dan servicio a las playas, permite también su continuidad a solicitud del interesado, modifica las condiciones de desmontaje y retirada, reduce el tiempo para solicitar y resolver las solicitudes, normaliza la documentación exigida para la solicitud, modifica el criterio para otorgar las autorizaciones entrando en competencia aquellos elementos objetivos que permiten alcanzar los objetivos estéticos y de calidad deseados, tanto del establecimiento como de los servicios prestados.

Y avanza en la misma línea que el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, buscando la mejora de un espacio en el que ha de prevalecer su conservación, a través de la homogeneización, exigencia de calidad, tanto estética como del servicio, su adecuación al entorno y las garantías ambientales de la instalación en la que se desarrolla la actividad de los servicios de temporada. Por ello, el Decreto, que tiene por objeto regular la autorización de los servicios de temporada para las playas emplazadas en la zona de servidumbre de protección, será también de aplicación a todos los servicios de temporada que hayan de ser ubicados en el suelo no urbanizable de protección de costas delimitado por el citado Plan Territorial.

E) Espacios naturales

En relación con la Red de Espacios Naturales Protegidos del Principado de Asturias se han aprobado una serie de normas que inciden básicamente en la composición de los órganos de gestión de los citados espacios, en los criterios que han de regir el otorgamiento de ayudas y subvenciones, o en los instrumentos de planificación. Así, en el Parque Nacional de los Picos de Europa, dado que su administración y gestión ordinaria se ejercerán de forma integrada por las comunidades autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León a través del Consorcio Interautonómico, el *Decreto 10/2013, de 13 de febrero, por el que se asume la ampliación de las funciones y los medios traspasados en materia de conservación de la naturaleza y se adscribe al personal al Consorcio Interautonómico para la gestión coordinada del citado Parque Nacional*, refuerza la gestión coordinada. Al objeto adaptar la composición de los órganos de gestión a las modificaciones en la estructura de la Administración del Principado de Asturias, en relación a la Reserva Natural Parcial de la Ría de Villaviciosa, la *Resolución de 6 de marzo de 2013 de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, procede al nombramiento de representantes en el Foro de Participación de la Reserva Natural Parcial de la Ría de Villaviciosa.*

Otra serie de normas reglamentarias establecen criterios para la concesión de ayudas, como las *Resoluciones de 6 de marzo y 3 de abril de 2013*, relativas a la concesión de ayudas públicas a los mariscadores de la ría por la paralización de su actividad extractiva, acogidas al régimen de mínimos. Estas ayudas públicas persiguen reducir en lo posible los efectos económicos que esta prohibición causa en el colectivo de mariscadores, así como preservar el ecosistema en el que desarrollan sus actividades. En materia de subvenciones, nos hacemos eco también de la *Resolución de 27 de febrero de 2013, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a las entidades locales.* La razón no es otra que la norma contempla expresamente ayudas para la "Restauración y/o recuperación de hábitats y elementos de la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos". Por su parte, la *Resolución de 7 de marzo de 2013 de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos para 2013*, en relación con la gestión de los espacios naturales protegidos establece, como objetivos estratégicos, promover una adecuada

gestión de los espacios naturales protegidos del Principado de Asturias implicando a sus habitantes; promover actuaciones que contribuyan a una mejora de la situación poblacional de las especies de flora y fauna protegidas; poner en valor el importante recurso que suponen las especies cinegéticas y piscícolas; o potenciar la vigilancia y custodia de los recursos naturales de la comunidad autónoma.

Por último, en relación con el Parque Nacional Picos de Europa, citaremos por su trascendencia, aunque no se trate de una norma jurídica hasta que no se apruebe el Plan, el *Acuerdo de 30 de abril de 2013, de la Comisión de Gestión del Consorcio Interautonómico "Parque Nacional de los Picos de* E*uropa", por el que se dispone la iniciación de un nuevo Plan de* O*rdenación de los* R*ecursos Naturales del Parque Nacional de los Picos de* E*uropa, en las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León (provincia de León) y Principado de Asturias.*

F) Gestión forestal

La Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos ha adoptado varias medidas encaminadas a promocionar, ordenar y proteger las masas forestales. Así, hay que destacar la *Resolución de 11 de febrero de 2013, por la que se aprueba el Plan Anual de Aprovechamientos en Montes de Utilidad Pública*, la *Resolución de 21 de marzo de 2013*, por la que se *aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de ayudas para acciones de ordenación y desarrollo de bosques en zonas rurales destinadas a empresas privadas y particulares*, o la *Resolución de 3 de abril de 2013, que autoriza la convocatoria de subvenciones para las asociaciones del sector forestal durante el año 2013 y se autoriza el correspondiente gasto.*

Igualmente, la *Resolución de 7 de marzo de 2013, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos para 2013*, que, en relación con la política forestal, establece los siguientes objetivos estratégicos, que regirán también la concesión de las ayudas: determinar con claridad la propiedad, la forma y la superficie de los terrenos que forman la base territorial de las explotaciones (estas actuaciones se llevarán a cabo mediante procesos de concentración parcelaria, tanto en terrenos públicos como privados y en superficies agrarias y forestales); proporcionar a las explotaciones tanto agrarias como forestales una base territorial en la que, una vez reorganizada y con la seguridad jurídica de la propiedad clara, puedan desarrollar su actividad y ser más eficientes y competitivas; establecer un registro de montes vecinales en mano común, facilitando a sus titulares la creación de juntas gestoras y la actualización de las ya existentes; completar las infraestructuras rurales ligadas a la actividad ganadera y forestal hasta niveles que posibiliten el acceso a pastos y fincas, en condiciones óptimas de tráfico y seguridad, a los vehículos y la maquinaria necesarios para rentabilizar al máximo las producciones; incentivar que las industrias de primera y segunda transformación de los productos forestales (aserraderos, fábricas de pasta de papel, plantas energéticas de biomasa, etc.) tengan a su disposición en cantidades suficientes la materia prima que necesiten para su normal actividad; revisar el Plan Forestal, que ha de ser posterior a su evaluación, con especial atención a la asig-

nación de superficies forestales por especies, y crear un nuevo programa dedicado a la biomasa; promover los aprovechamientos ganaderos en los montes de utilidad pública y en los gestionados por la Administración forestal, dotándolos de las infraestructuras necesarias para su normal acceso (mejora de caminos) y racional pastoreo (cierres, abrevaderos, mangas ganaderas, etc.); priorizar los trabajos que tengan relación directa o indirecta con la prevención de los incendios.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha modificado la estructura de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y la estructura y composición del Observatorio de la Sostenibilidad. En relación a la primera, el *Decreto 83/2013, de 1 de octubre, de primera modificación del Decreto 77/2012, de 14 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, establece que las funciones de la actual Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático pasan a la Dirección de Calidad Ambiental. Esta modificación supone escasas alteraciones en la estructura de funcionamiento de este órgano directivo puesto que los actuales servicios se mantienen. Como novedad se incluye la creación de un nuevo servicio de Control Ambiental, que asumirá las funciones de control, inspección y vigilancia que antes estaban distribuidas entre los diferentes servicios de ambas direcciones generales. También asume las funciones relacionadas con la guardería de calidad ambiental, que antes no estaban atribuidas expresamente a ningún servicio. Este cambio pretende diferenciar claramente entre el órgano inspector y el órgano autorizador.

En relación con el Observatorio de la Sostenibilidad, el *Decreto 49/2013, de 2 de julio, de segunda modificación del Decreto 58/2008, de 26 de junio, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias*. El Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias está configurado como órgano consultivo, concibiéndolo 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. Esta naturaleza se refuerza con esta segunda modificación del Decreto 58/2008. Por otra parte, la aprobación del Decreto 4/2012 de 26 de mayo, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y posteriores decretos de estructura orgánica básica de las distintas Consejerías, hacen necesario proceder a modificar la composición del Observatorio de la Sostenibilidad para acomodarlo a la nueva situación administrativa.

4. EJECUCIÓN

En el año 2013 el Principado ha podido contar con unos presupuestos propios, 3.808 millones de euros que sacaron a Asturias de la prórroga que marcó el año anterior. El llamado "presupuesto de la crisis" devolvió a la región a cifras del año 2007 y supuso un recorte de 800 millones respecto a 2010, cuando los 4.600 millones de euros aprobados entonces significaron los números de mayor esplendor en la historia de esta comunidad autónoma. Por todo ello, el año se ha caracterizado, frente a la parálisis del anterior, por la adopción de un considerable número de medidas administrativas ligadas a la gestión de ámbitos con una mayor o menor incidencia en el medio ambiente cuyo examen en detalle excedería el objeto de este informe. Destacaremos las más significativas.

Por ejemplo, en materia de agua, merece resaltarse el esfuerzo del Principado en obras de saneamiento, que muchas veces pasan desapercibidas para los ciudadanos, cuando realmente suponen una mejora de la calidad de las aguas y del medio ambiente en general. La Junta de Saneamiento ha concedido durante el año 2013 subvenciones a 51 entidades locales por importe de 2.995.383,70 euros, destinado a sufragar gastos de explotación, mantenimiento y conservación de estaciones depuradoras de aguas residuales y de otras instalaciones de saneamiento y depuración de titularidad municipal. Los fondos aportados provienen de la cuantía que recauda el Principado de Asturias con cargo al canon de saneamiento. Este impuesto se destina íntegramente a sufragar inversiones realizadas en saneamiento y depuración, así como los gastos de gestión y mantenimiento de las instalaciones. Citamos también las obras de la estación depuradora de aguas residuales de la cuenca del río Riosa, con una inversión de 2 millones de euros. Se trata de una instalación que permitirá dotar de saneamiento a las principales localidades de los concejos de Riosa y Morcín. Los núcleos beneficiados directamente por las obras tienen una población total que asciende a 2.971 habitantes si bien la estación contará con capacidad para una población estimada de 4.200 personas. Esta obra forma parte de las actuaciones previstas en el sistema general de saneamiento del río Riosa, dividido en tres actuaciones, las dos primeras (construcción de la EDAR de Riosa y saneamiento de la cuenca del río Riosa), en ejecución y ya ejecutada, respectivamente. La tercera, referida a la ordenación hidráulico-ambiental del río Riosa, será ejecutada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, y cofinanciada por el Principado de Asturias mediante convenio entre el Principado y el Estado. Para la tercera actuación el Principado de Asturias ya ha dado el visto bueno al gasto de 1,1 millones de euros con los que financiará el 30 por ciento de la actuación. El presupuesto total de licitación de la actuación asciende a 3,7 millones y cuenta con un 70 por ciento de financiación fondos europeos de cohesión FEDER. Una vez ejecutada la tercera actuación todo el sistema de saneamiento podrá entrar en servicio puesto que quedará rematada la construcción de colectores y conexiones necesarias.

Actuaciones de saneamiento y la depuración también se han llevado a cabo en Somiedo, un núcleo de población incluido en una zona de especial protección ambiental puesto que forma parte del Lugar de Interés Comunitario (LIC) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de Somiedo. En los últimos años, en concreto desde el año 2008, el Principado de Asturias ha ejecutado obras de saneamiento y depuración en Somiedo por importe de 4,6 millones de euros. También la ría del Eo ha contado con autorización para la contratación del proyecto y obra de construcción de una estación depuradora de aguas residuales. La actuación cuenta con un presupuesto plurianual de 6,3 millones de euros. Esta actuación permitirá dar solución definitiva al tratamiento de las aguas residuales de origen urbano de varias parroquias de los concejos de Castropol y Vegadeo, que actualmente vierten sus aguas a la ría del Eo. La obra prevista supondrá una mejora sustancial para la calidad de las aguas de la ría del Eo. Igualmente, el Gobierno ha autorizado un gasto plurianual de 4,4 millones de euros para contratar las obras de construcción de un colector interceptor en la zona del río Villoria, en el concejo de Laviana. Los trabajos permitirán dotar de redes y conexión para saneamiento a diversos núcleos, con una población beneficiada directamente que ronda los 1.500 habitantes. Los trabajos incluyen también la demolición de una la depuradora fuera de uso y la restauración ambiental de la zona.

En este año se ha procedido a la firma de cuatro convenios entre el Gobierno del Principado de Asturias, la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (CHC) y los ayuntamientos de Cabrales, Cangas de Onís, Peñamellera Baja, Morcín y Riosa para ejecutar obras hidráulicas, y se ha dado luz verde a un gasto plurianual de 4.544.099 euros para financiar, en cada caso, un porcentaje del presupuesto total de las actuaciones previstas, que supondrán una inversión total de 20.843.970,52 euros. El resto se sufragará con fondos FEDER, que gestionará la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. Las obras están incluidas en protocolos firmados por los Gobiernos autonómico y nacional para acometer obras de saneamiento y abastecimiento. En concreto, tres de ellas forman parte del protocolo de colaboración suscrito en 2007 para el desarrollo del Plan de Uso y Gestión Integral del Agua en el Parque Nacional de Picos de Europa, conocido como Plan AGUA. La cuarta se enmarca en el Plan Hidrológico Forestal y Restauración de Cauces y Enclaves Naturales.

En materia de desarrollo rural, se ha dado luz verde a nuevas inversiones en el medio rural y en la industria agroalimentaria y forestal. Así, la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos dispone de un gasto plurianual por importe total de 50.900.000 euros destinados a la concesión de ayudas a las explotaciones ganaderas y agrarias asturianas. En concreto, se han aprobado 32,5 millones de euros divididos en dos anualidades para ayudas al mantenimiento de las rentas de los agricultores previstas en la reglamentación comunitaria. Un total de 15 millones de euros serán con cargo a este ejercicio económico y 17,5 millones de euros para el próximo año. También se destinan 18,4 millones de euros durante este año para la concesión de ayudas de desarrollo rural relativas a indemnizaciones compensatorias de montaña, indemnizaciones en Red Natura-2000, medidas agroambientales y medidas de bienestar animal. Todas estas ayudas,

procedentes de fondos europeos FEDER, persiguen dos de los objetivos básicos de la Política Agrícola Común, como son el mantenimiento de las rentas de los agricultores y la práctica de una actividad agraria sostenible y protectora del medio ambiente. Además, con estas ayudas del pago único para los titulares de derechos o por el mantenimiento de la actividad agraria con un uso sostenible de las tierras en condiciones de limitaciones naturales, como es el caso de Asturias por ser una zona de montaña, se impulsa una estrategia de desarrollo rural encaminada a conseguir la igualdad de oportunidades para los habitantes de las zonas rurales.

Igualmente, se ha aprobado la convocatoria plurianual de ayudas a la transformación y comercialización de productos agroalimentarios y forestales, dotada con una partida de cinco millones de euros.

De las 57 empresas que cumplían los requisitos para ser beneficiarias de las ayudas, 40 han obtenido subvenciones. El Gobierno de Asturias considera que la industria agroalimentaria y forestal tiene un protagonismo creciente en la estructura económica y empresarial del Principado, así como en la ordenación y diversificación de las producciones agrarias, motivo por el cual resulta necesario lograr una mayor participación de agricultores y ganaderos en procesos de transformación y comercialización de los productos, así como el fomento de las iniciativas de los empresarios en crear instalaciones industriales. La importancia económica del sector se refleja en los datos de empleo, casi 8.000 puestos de trabajo directos, y un volumen de facturación de ventas netas que ronda los 2.000 millones de euros anuales. En esta línea, el Gobierno ha autorizado la concesión de una subvención de 372.135 euros al Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida Ternera Asturiana. La ayuda contribuirá a financiar actividades para impulsar la elaboración y promoción de productos agroalimentarios de calidad. Estas ayudas tratan de apoyar la diversificación de las producciones agrarias asturianas y, en especial, la revalorización de los productos alimenticios mediante distintivos de calidad.

La lucha contra los incendios forestales ha sido otro de los ámbitos de ejecución en los que se han producido novedades. Se ha aprobado, por parte del Consejo del Fuego, la *Estrategia Integral de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Asturias para el período 2013-2016*. El documento, realizado por el Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Universidad de Oviedo, bajo la dirección técnica de Bomberos de Asturias, persigue reducir la incidencia de los incendios forestales en el Principado de Asturias, tanto en número como alcance. Para ello, recoge cuatro líneas de actuación: prevención, extinción, investigación y sensibilización, que se concretan en 39 medidas y 11 acciones. El Programa de preveciónpretende reducir los elementos que pueden desencadenar un incendio y su propagación, así como facilitar que la extinción sea lo más fácil, rápida y segura posible. Para lograr estos objetivos se proponen ocho acciones, entre las que figuran la mejora de los instrumentos legales o la optimización del operativo de vigilancia. El Programa de extinciónpersigue una alta efectividad de los equipos de extinción e integra cinco acciones, entre otras, la incorporación de nuevas tecnologías. El Programa de investigación aspira a identificar y esclarecer las causas de los incendios, desarrollar y sistematizar el seguimiento y

análisis de sus efectos e impulsar las líneas de investigación aplicadas a la prevención y extinción. Por último, el Programa de educación ambiental y sensibilización pretende corregir hábitos y concienciar a todos los sectores de la sociedad de la necesidad de mantener el monte libre de incendios y mejorar su nivel de conocimiento.

La estrategia toma como punto de partida el diagnóstico de la situación actual y la evaluación del plan desarrollado en el periodo 2009-2012, cuyos resultados han sido aceptables, aunque todavía permiten un amplio margen de mejora. El fenómeno de los incendios forestales no se puede paliar a corto plazo, sino con un proyecto a medio y largo plazo que modifique tendencias perjudiciales. Persiste en las medidas que se han puesto en marcha, reconduce aquellas que motivaron dificultades en su aplicación durante el periodo anterior e incorpora nuevos aspectos de mejora. Entre otras cuestiones, se ha detectado la necesidad de impulsar medidas y actuaciones dirigidas a la prevención, la concienciación y la sensibilización ciudadana. La colaboración y coordinación entre instituciones y organismos implicados en la lucha contra el fuego se mantiene como uno de los puntos más destacados del estudio, por esta razón se apuesta por la implicación de todas las administraciones y la cooperación con las comunidades autónomas limítrofes. Un comité técnico de seguimiento se encargará de evaluar periódicamente la aplicación de la estrategia y de recomendar a los organismos gestores los cambios o adaptaciones oportunos.

En materia de ahorro y eficiencia energética, el Gobierno ha autorizado un gasto de 937.350 euros para la convocatoria de subvenciones para proyectos destinadas a empresas privadas, particulares e instituciones sin ánimo de lucro. En concreto, con esta convocatoria, la Consejería de Economía y Empleo concede ayudas para las siguientes actuaciones: Auditorías energéticas a empresas; Programa de ayudas públicas para empresas industriales con el fin de que implanten las mejores tecnologías disponibles en materia de ahorro y eficiencia energética; Conducción eficiente de autobuses y camiones mediante el desarrollo de cursos de corta duración dirigidos a conductores; Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios existentes que se renueven, reduciendo su consumo de energía anual al menos en un 20 por ciento. Han podido solicitar estas subvenciones las empresas privadas, incluyendo las empresas de servicios energéticos; las comunidades de propietarios de viviendas en régimen de propiedad horizontal, las personas físicas y las instituciones sin ánimo de lucro que promuevan las acciones de fomento del ahorro y la eficiencia energética indicadas.

El Principado de Asturias cuenta desde el año 2000 con un Plan Territorial de Protección Civil, que se había elaborado teniendo en cuenta los criterios y directrices establecidos en la Norma Básica de Protección Civil aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, a fin de que fuera homologable y pudiera integrarse, en caso necesario, en otros Planes de ámbito superior. Tiene por objeto hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, así como aquellas consideradas emergencias menores o no calamitosas, que puedan presentarse en el ámbito geográfico del Principado de Asturias. En este año 2013 se ha modificado significativamente ese documento, habiéndose homologado por la Comisión Nacional de Protec-

ción Civil también en este mismo año. Con la modificación se ha reforzado su carácter de Plan Director, en el que se establece el marco organizativo general, en el sentido de definir los elementos esenciales y permanentes del proceso de planificación, permitir la integración de los Planes Territoriales de ámbito inferior, garantizar la actuación de todos aquellos servicios públicos, que tienen encomendada la prestación de los Servicios de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil en el territorio del Principado de Asturias, permitir la fijación de objetivos globales en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas, bienes y medio ambiente en los casos en que dichas situaciones se produzcan, proporcionar estrategias para la articulación de los planes de las Administraciones Locales para la adaptación estructural de los Planes Especiales que determina la Norma Básica y de aquellos otros que considere la Comunidad Autónoma, determinar el Programa de Implantación del Plan Territorial y Mantenimiento de su eficacia, establecer directrices para la planificación local, y determinar programas generales de actuación y aplicación de medios necesarios para alcanzar los objetivos globales a corto, medio y largo plazo, debido a que la planificación no es un producto sino un proceso continuo de adaptación y mejora. La modificación operada potencia las posibilidades de aplicación de medidas preventivas, y recoge procedimientos concretos para el control permanente del estado de riesgo y la activación, en su caso, de mecanismos de alerta precoz. Este carácter preventivo se basa en la detección previa de situaciones de riesgo y la consiguiente aplicación de medidas preventivas y también, en la promoción de planes de autoprotección de entidades y empresas que desarrollen actividades generadoras de riesgo. El Plan describe, cuantifica y localiza cuantos aspectos, relativos al territorio del Principado de Asturias, resultan relevantes para fundamentar el análisis de riesgo, la vulnerabilidad, la zonificación del territorio, el establecimiento de épocas de peligro, el despliegue de medios y recursos, y la localización de infraestructuras de apoyo para las operaciones de emergencia.

La Administración autonómica ha abierto también el procedimiento de licitación para la redacción del futuro Plan de Infraestructuras y Movilidad, tomando en consideración dos instrumentos a su vez interrelacionados entre sí que el adjudicatario tendrá que tener en consideración para el desarrollo de los trabajos: el Pacto Asturiano por la Movilidad, donde se dan las pautas para lograr un acuerdo de coordinación entre Administraciones (central, autonómica y local) titulares de diferentes infraestructuras y servicios de transporte, y un pacto con la ciudadanía para lograr un nuevo modelo de movilidad más sostenible, menos apoyado en el vehículo privado, más eficiente energéticamente, más seguro y con un mayor aprovechamiento de los recursos; y el proyecto de Ley de Transportes y Movilidad, que están también dando sus primeros pasos, en el que se fijan las pautas para la ordenación de los transportes terrestres de competencia autonómica, así como los criterios generales de la movilidad de viajeros y mercancías.

Para atender a los problemas de contaminación del aire el Principado ha realizado en este año más de 50 inspecciones ambientales a la zona oeste de Gijón, las instala-

ciones de ArcelorMittal y la ría de Aboño. Los datos están sirviendo a la Consejería de Medio Ambiente para redactar un Plan para la Mejora de la Calidad del Aire en la aglomeración de Gijón, documento que incluye también al municipio de Carreño, denominado Plan de Mejora de la Calidad del Aire en la Aglomeración de Gijón. El departamento ha presentado también en este año el primer informe que realiza con éstas características, consagrado para Avilés y su entorno. Además de identificar las principales fuentes de contaminación, el estudio indica las mejoras que en los próximos años deberán asumir las industrias y administraciones concernidas. El paquete de inversiones asciende a 8,3 millones. El objetivo de estos planes es disminuir la contaminación de partículas en suspensión menores de diez micras (PM10) en la zona de influencia de las estaciones de medición de calidad del aire. Para analizar la calidad del aire, el territorio asturiano se divide en cuatro áreas: oriental, central, occidental y aglomeración de Gijón. En cada una de ellas, la evaluación global de la calidad viene determinada por el peor dato registrado en el conjunto de todas las estaciones incluidas en su área de influencia. Además para partículas menores de 10 micras deben cumplirse dos tipos de límites: uno es que la media anual no supere los 40 microgramos por metro cúbico; y otro se refiere a que no haya más de 35 días al año en los que la media del día supere los 50 microgramos por metro cúbico. En el caso del área de Gijón, existen 5 estaciones: 4 del Principado y una dependiente del Ayuntamiento y en todas se cumplen los límites establecidos para todos los contaminantes analizados salvo en la estación Argentina, situada en la Calzada, en la que también se cumple con la media anual pero se producen superaciones en el número de días con media diaria de 50 microgramos. De acuerdo con la normativa este incumplimiento determina que debe actuarse sobre la calidad del aire de la Aglomeración de Gijón y por ello el Principado está elaborando un plan de mejora para la zona. De cara a conocer el origen de la contaminación se han desarrollado diversas actuaciones y trabajos. Se ha estudiado la serie histórica de los datos del contaminante, asociándolos a las direcciones de los vientos; se ha estudiado los fenómenos meteorológicos asociados a las superaciones de partículas, en colaboración con la Agencia Estatal de Meteorología y se ha encargado un estudio de caracterización de las partículas que han elaborado los servicios científico-técnicos de la Universidad de Oviedo

Por último, referiremos la firma de un protocolo de colaboración entre el Principado de Asturias y la Xunta de Galicia para coordinar la gestión de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón. Establece el marco general de coordinación entre ambas comunidades autónomas y fija las bases del plan de acción. Así, se impulsa la creación de tres órganos de gestión: una comisión de coordinación institucional, una comisión gerente y un foro de participación social. La Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el 18 de septiembre de 2007 y es la primera impulsada conjuntamente por dos comunidades, que realizaron un exhaustivo trabajo de coordinación con los entes municipales para lograr que el espacio limítrofe entre ambas autonomías obtuviera la declaración. El medio natural de este espacio protegido se caracteriza por su gran diversidad y por un elevado grado

de conservación. Además, en su territorio se asientan comunidades locales cuyo desarrollo socioeconómico se está llevando a cabo de un modo compatible con el mantenimiento de estos valores, por lo que constituye un lugar privilegiado para el ensayo y demostración de modelos de desarrollo sostenible.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en la sentencia de 31 de julio de 2013, núm. de Resolución: 938/2013 (Id Cendoj: 33044330012013101061), referida al recurso contencioso administrativo número 1.607/11, interpuesto por el Colectivo de Vega en Defensa del Medio Rural contra el acuerdo del Pleno de la Comisión de Urbanismoy Ordenación del Territorio del Principado de Asturias por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Especial supramunicipal Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias. La sentencia declara la disconformidad a derecho de la resolución impugnada y su nulidad de pleno derecho. La sentencia es relevante porque además de clarificar la naturaleza jurídica del plan impugnado, expone la doctrina de la Sala en relación a la trascendencia y alcance de la participación ciudadana en los procedimientos urbanísticos y territoriales.

> "Nos encontramos ante un Planeamiento territorial especial como tal previsto en el apartado a) del art. 25.1 del TROTU y que como señala el art. 38 del mismo texto legal, puede responder a dos objetivos, o bien el desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial o bien buscar de forma autónoma dar un más detallado contenido a la ordenación territorial. En todo caso nos encontramos con instrumentos de ordenación del territorio con una clara vocación urbanística que pretenden planificar y diseñar una parte del territorio que supera la demarcación municipal, afectando a infraestructuras, servicios y otros elementos de carácter claramente supramunicipal que requieren una apreciación de conjunto, y un análisis y planificación también de conjunto. La ordenación territorial presenta un marco de coordinación para los concretos instrumentos de ordenación urbanística, de forma tal que sin afectar a la autonomía local y la consiguiente libertad de ordenación del planificador local, se pueden determinar previsiones en relación con intereses, infraestructuras y aspectos de ordenación que afecten de forma conjunta a un determinado ámbito territorial superior al estrictamente municipal. En este caso el planeamiento territorial litigioso busca organizar territorialmente las infraestructuras y servicios relacionados con el tratamiento de residuos sólidos. En consecuencia, nos encontramos ante una norma de carácter territorial y urbanística que por tanto deberá regirse en sus principios fundamentales por el derecho urbanístico y de ordenación del territorio" (FJ 3).

De entre los distintos argumentos impugnatorios alegados por la recurrente, la Sala fundamenta su decisión anulatoria en la falta de participación ciudadana, apelando a la "legitimación democrática del planeamiento". En efecto, "la participación ciudadana, como manifestación de una democracia participativa, coadyuvan a que la decisión del planeador encuentre elementos de juicio y de análisis más y mejor contrastados, permitiendo una visión heterogénea de todos aquellos particulares o grupos de particulares, que representando intereses propios o colectivos, puedan facilitar un

proceso de toma de decisiones, no solo más transparente, sino también más lógico y acertado. La sentencia de 9 de junio de 1991 es ejemplo de lo manifiesto, al igual que la regulación contenido en los artículos 7 y concordantes del Texto Refundido de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias y en el 4.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal. Efectivamente el citado art. 4, apartado e), cuando establece con carácter general los derechos de los ciudadanos en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio, destaca el derecho a la participación efectiva de todos ellos en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquier instrumento de ordenación del territorio y de ordenación urbanística, ambos inclusive, lo que se materializa en el derecho a formular alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a que además la Administración de respuesta motivada a esas formas de incorporar su participación. Se trata de un derecho, que como hemos señalado, se incardina en la llamada democracia urbanística y que pretende lograr una mayor legitimidad democrática al Plan. Sin duda no se pone en duda la legitimidad democrática de los órganos, representativos o no, encargados legalmente de la planificación territorial y urbanística, sino que el legislador pretende dar efectividad al principio de participación, recogido con carácter general en el art. 105 de la Constitución , otorgando un plus de legitimidad a algunos aspectos de la acción administrativa sectorial tan importantes y con tanta incidencia en el entorno físico y ambiental y sobre todo en su calidad, afectando en definitiva a la vida habitual de los ciudadanos. Pareciere que el legislador ha querido otorgar un valor añadido y destacado a este trámite, en relación con la regulación general que respecto al trámite de información pública se contiene en la Ley 30/92, referido a la participación en los procedimientos administrativos ordinarios. Hemos de señalar que también el Texto Refundido asturiano, en su artículo 5, se refiere a esa participación ciudadana en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, elevándolo a la categoría de principio básico y fundamental de ese proceso" (FJ 4).

El Tribunal Supremo ha destacado en numerosas ocasiones la importancia de ese trámite de información pública, señalando incluso los específicos contornos que lo delimitan. Así en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2009, en la que se cita la de 4 de marzo de 2003 , se señala que "el trámite de audiencia en los procedimientos de elaboración de instrumentos de ordenación territorial no supone la mera formulación de los distintos y diversos alegatos de las entidades y particulares participantes en la información pública, sino que la reposada lectura de los mismos por la Administración y su contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación rechazo de tales alegaciones para así considerar integrado y realizado el trámite de audiencia pública que debe posibilitar la corrección de errores, puntos de vista o cambios de enfoque en el contenido del Plan".

En la sentencia que destacamos, entiende la Sala que ese derecho a la participación "no debe quedar reducido a la apertura formal de un trámite de alegaciones, sino que la Administración responsable de la tramitación debe tomarlas en consideración para rechazarlas o aceptarlas, lo que conlleva un análisis de fondo de las mencionadas ale-

gaciones y la consiguiente motivación y razonamiento sobre la decisión que provoque ese análisis y valoración, es decir, su aceptación total o parcial o su rechazo también total o parcial", y que "Es el expediente administrativo el elemento material donde debe de quedar constancia de esta actividad administrativa, reflejando documentalmente en el mismo ese proceso de participación en su aspecto material y no exclusivamente formal" (FJ 4).

El Tribunal asturiano ha manifestado en reiteradas ocasiones la trascendencia del trámite de información pública. Al respecto, la sentencias relacionadas con el Plan de Ordenación Urbana de Gijón de fecha 20 de mayo de 2013, o la de 6 de febrero de 2011. Lo mismo cabe decir de la sentencia de 11 de abril de 2007, relativa al Plan General de Ordenación Urbana de Llanes, confirmada por la del Tribunal Supremo de 4 de enero de 2011. De esta manera, "el trámite de información pública parece superar el mero aspecto formal en el que se inserta un trámite del procedimiento de elaboración de instrumento del planeamiento, para adquirir una dimensión cuasisustantiva en la que el acierto y la legalidad en la decisión del planeador, pasa necesariamente por la consideración efectiva de esa participación ciudadana. Esa participación pública no se queda solo en la apertura de la fase de presentación formal de alegaciones mediante un anuncio al efecto en un diario oficial, sino que exige que las alegaciones tengan una efectividad cierta en el procedimiento de elaboración del planeamiento, sin que por supuesto, conlleve la obligación alguna de asumirlas" (FJ 4).

En definitiva, la anulación del Plan impugnado se produce porque en ningún momento aparecen referidas, y mucho menos analizadas y contestadas motivadamente, las alegaciones de la parte recurrente, y ni siquiera figuraban como presentadas en el expediente inicialmente enviado.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El área central asturiana ha presentado problemas relacionados con la calidad del aire, superándose en algunos casos los límites anuales establecidos por la normativa europea, o que alguna zona haya sido marcada por el Ministerio de Medio Ambiente como área contaminada por su alta concentración en el aire de partículas PM10, diminutos pedazos de ceniza, hollín, metal, cemento o polen que son nocivos para la salud. Pero Europa pone también barreras a las medias diarias, que se superaron en 473 veces en toda Asturias. El Principado reconoce problemas en Avilés y el oeste de Gijón, y como hemos dado cuenta, prepara ya dos planes para actuar en estas zonas.

Son muchos los problemas que evidencian la difícil articulación de intereses contrapuestos que se suscitan en torno al medio ambiente. Por ejemplo, en Asturias es un problema recurrente las quejas de agricultores y ganaderos sobre los daños derivados del aumento de los animales salvajes en sus rebaños y cosechas, y los daños que originan en las economías rurales, una articulación que se ha venido realizando desde las administraciones públicas mediante la aplicación de soluciones indemnizatorias, más difíciles en la actualidad dada las restricciones presupuestarias.

Sin embargo, los mayores conflictos han girado el año 2013 en torno a la situación de una serie de infraestructuras que tienen la consideración de estratégicas, como la ampliación del vertedero central, la planta regasificadora de Enagás en el puerto del Musel o la estación depuradora de aguas residuales de Gijón Este.

La ampliación del vertedero central de Asturias, que está siendo un proceso lento y lleno de incidencias. En el Principado de Asturias las políticas de residuos se han regido, hasta 2010, por un "Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias 2001-2010", elaborado conforme a lo establecido por la anterior norma básica en materia de residuos, la Ley 10/1998, de 21 de abril, en la actualidad derogada. Este Plan permitió avanzar sustancialmente en materia de prevención, gestión y tratamiento de todos los residuos en el ámbito de la región. Sin embargo, la finalización de su periodo de vigencia, y las importantes novedades de la Directiva marco que ha venido a incorporar la *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* al ordenamiento jurídico español, hacían necesario acometer la redacción de un nuevo instrumento de ordenación en materia de residuos de ámbito autonómico, que comprendiera todos los flujos de residuos que considera la nueva normativa estatal y comunitaria. El instrumento llamado a establecer la nueva ordenación es el Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2014-2024. Su aprobación es determinante para que pueda llevarse a cabo la ampliación de las instalaciones del vertedero central y las nuevas infraestructuras. Precisamente gran parte de la anterior legislatura se empleó en debatir, y decidir finalmente, la construcción de una incineradora en las instalaciones en Serín del Consorcio de Gestión de Residuos, cuyo expediente de contratación se vio paralizado judicialmente, a instancia de movimientos ecologistas y ciudadanos que se oponen a la incineradora. La paralización se produjo cuando el contrato estaba a punto de adjudicarse, al considerar que no tenía sustento legal por no existir en la región un Plan de Residuos vigente que la incluyese. Su tramitación pudo comenzar formalmente en el segundo semestre del año 2012, acordándose el inicio de su tramitación ambiental y la aprobación del Documento de Referencia. En el mes de febrero de 2013 se abrió a información pública tanto el Plan como elInforme de Sostenibilidad Ambientaldel citado Plan, pero está pendiente de aprobación definitiva. El Consorcio lleva madurando desde 2008 las obras de expansión de sus instalaciones. El vertedero central llegará a su cota máxima autorizada a finales de 2015 o principios de 2016, es decir, se encuentra casi al límite, y encontrar una solución es tarea urgente, con el riesgo en otro caso de someter a Asturias a una crisis ambiental de graves consecuencias. La primera fase del proyecto de ampliación de las instalaciones del Consorcio consiste en explanar 20 hectáreas del valle de Vilorteo y construir una subestación eléctrica, todo en terrenos que compró al lado de las actuales instalaciones de Serín. La actuación dejaría el lugar en condiciones óptimas para levantar ahí la incineradora planteada desde hace una década como relevo al vertedero central de Asturias. Para ello, aprobar un Plan de Residuos no es una cuestión contingente, es una cuestión legalmente obligada, porque obligatorio es también dotarse de un plan de prevención de residuos.

La hoja de ruta que el Consorcio plantea para evitar esa crisis pasa por advertir que la tramitación y construcción de una incineradora exige al menos cinco años, que el horno no estaría antes de 2019, y no llegaría a tiempo para relevar al vertedero. Para salvar la situación, el Consorcio de ha iniciado una "solución transitoria". Se trata de recrecer el vertedero, apilando la basura en altura. El Principado aspira a iniciar el próximo año los trámites para amontonar basura sobre el vertedero central más allá de 2015. En esa fecha el vaso del depósito quedará repleto, pero mediante paredes de contención, se podría seguir apilando los residuos en altura, formando con ellos una suerte de meseta. La altura de esta elevación es una incógnita. La última ampliación del vertedero se ejecutó en 2010, para 3,5 millones de metros cúbicos de desperdicios, y se abrieron cuatro taludes de 10 metros de altura. El recrecido proyectado para 2014 está previsto en 2,8 millones de metros cúbicos, pero la forma en la que sean repartidos sobre el vertedero determinará la altura de la estructura. En este sentido, la nueva planta de biometanización de residuos orgánicos obliga a incrementar la cota, toda vez que la instalación se ha ejecutado en uno de los frentes de vertido, lo que impide ahora utilizar ese espacio. La ubicación de la planta, adjudicada en 19,1 millones y cuyo estreno se prevé para el presente año, evidencia hasta qué punto el recrecido del vertedero era una opción que se daba por descartada desde el 2001. Pero, a estas alturas, parece que se trata de la única solución viable, pues ya no quedaría tiempo para abrir un depósito en otra parte. Para que la ampliación alcance las dimensiones necesarias, el Consorcio debía iniciar en 2014 la elaboración del proyecto, la modificación de la autorización ambiental y las propias obras, con una inversión estimada de 2,5 millones. Pero nada de esto aparece en los presupuestos para 2014 que el Consorcio ha aprobado. El consorcio no ha reservado así dinero para iniciar el recrecido en 2014, ni planteó a los representantes municipales su urgencia. La explicación es como la pescadilla que se muerde la cola: el Consorcio no puede iniciar la ampliación ni contemplarla en sus presupuestos hasta que la misma tenga el amparo legal de un Plan de Residuos en vigor. Pero el año se ha cerrado sin la aprobación del Plan, con el riesgo añadido de quedar al margen de las ayudas que la UE repartirá durante el periodo 2014-2020 en materia de medio ambiente. Una de las condiciones exigidas para acceder a los fondos es haber acatado la Directiva Marco en materia de residuos, que España traspuso en 2011 en la vigente Ley de Residuos y Suelos Contaminados. La norma establece la obligación de tener aprobado «antes del 12 de diciembre de 2013 programas de prevención de residuos», documento que ha de explicar cómo ciudadanos, empresas y ayuntamientos pueden coordinarse de forma que generen en 2020 al menos un 10 por ciento menos de desperdicios que en 2010. El Principado ha incorporado al Plan Estratégico el Programa de Prevención de Residuos. Conforme al artículo 15 de la Ley 22/2011, los planes de prevención pueden aprobarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos. Asturias ha optado por la segunda opción, pero el retraso en la aprobación definitiva del Plan Estratégico ha determinado el incumplimiento por parte del Principado de la obligación de tener aprobado dentro de plazo su plan de prevención, con lo que el retraso en la aprobación abre un nuevo frente de problemas añadidos.

¿Qué está impidiendo que Asturias apruebe definitivamente el Plan? De un lado, el hecho de que el Principado se ha retrasado en elaborarlo e iniciar su tramitación, toda vez que en 2010 caducó el que estaba en vigor. De otro, que el proceso ha despertado una inaudita participación ciudadanía, de tal forma que el borrador sometido a información pública este año 2013 acabó recibiendo más de 800 alegaciones. Esta avalancha supone un récord en los procedimientos administrativos tramitados en Asturias, que ha terminado por desbordar al área de Calidad Ambiental de la Consejería competente en la materia. Para calibrarla, baste recordar que el Estudio Informativo para ampliar la autovía 'Y' con un tercer carril tuvo 15 alegaciones, y que el de la mayor obra pública emprendida en la región, la variante de Pajares, concitó 98 alegaciones. La legislación exige estudiar una a una cada crítica y dar respuesta a todas, incorporándolas en el documento final o justificando qué ha llevado a su desestimación. Por eficacia administrativa o desinterés, hasta ahora no era extraño encontrarse expedientes similares que alcanzaban la aprobación final a base de despachar parte de las alegaciones con una breve y similar respuesta. Este atajo no resulta ahora viable y menos tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que anula el Plan Territorial que posibilitaba la expansión de Consorcio, de la que ya hemos dado cuenta, debido a que por el camino dejaron sin estudiar una alegación. El titular de la Consejería ha ordenado abrir un expediente interno para determinar los responsables del extravío, y la Junta General tiene una comisión de investigación en curso para dilucidar si caben reprobaciones políticas por ello.

Como decimos, envueltas en la polémica se encuentran también otras infraestructuras estratégicas para la región como la central térmica de 800 Mw. de ciclo combinado alimentada por gas del puerto de Gijón –la llamada planta regasificadora de Enagás–, o la estación depuradora de aguas residuales de Gijón Este. En relación a la primera, el año 2013 ha conocido la declaración de impacto ambiental desfavorable al proyecto formulada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. El Ministerio ha justificado esta declaración desfavorable sobre la base de evidencias tales como que no se dispone de una adecuada modelización de dispersión de los contaminantes atmosféricos, lo que influirá en la calidad del aire; no es posible conocer y valorar los impactos que el gasoducto causaría sobre el medio ambiente, al no conocerse sus características y los principales parámetros de las obras; no se dispone de suficientes datos sobre el emisario submarino de 340 metros de longitud y con un caudal de vertido en condiciones normales de operación, de 1.100 m3/h. para poder determinar los impactos de su establecimiento y las medias preventivas necesarias, ya que no se ha determinado cuál será su método de ejecución, ni las características del medio sobre el que irá su trazado; no es posible la conexión de la nueva térmica a la subestación de Carrió a 400 kV, tal y como estaba previsto por el promotor, no asegurando por tanto la viabilidad de evacuación de la energía de la central. En definitiva, la declaración ha evidenciado el impacto que ocasionaría en el medio ambiente la implantación de la central térmica. Pero lo que llama poderosamente la atención que se hayan necesitado cinco años para hacer esta declaración, que se dicta cuando la planta regasificadora se encuentra «en hibernación» desde que se acabara su cons-

trucción en diciembre del año anterior. En realidad, que la instalación no iba a entrar en servicio ya se había decidido mediante el Real Decreto de 30 de mayo de 2012, que paralizaba su entrada en funcionamiento a la espera de que mejore el consumo de gas y se supere la crisis económica. Esta decisión estaba incluida en el paquete de medidas urgentes puestas en marcha por el Gobierno en los sectores eléctrico y de gas. Además, esta planta, que costó unos 380 millones de euros, tampoco se conectará a ningún gasoducto, debido al excedente de gas natural licuado que actualmente hay en España y que hace que instalaciones como las de Ferrol y Bilbao estén trabajando muy por debajo de sus capacidades.

Además de las instalaciones de regasificación, la planta cuenta con dos tanques capaces de almacenar 150.000 metros cúbicos de gas cada uno, aunque el proyecto original prevé la construcción de otros dos de igual tamaño. Cuando se anunció la paralización de la planta, se intentaban otras utilizaciones para la instalación (almacenamiento y distribución de gas para la exportación a otros países europeos, o convertirla en una especie de gasolinera para grandes barcos cuyos motores funcionen con gas natural licuado). Esas eran las intenciones cuando, como decimos, en el año 2013 se conoció la declaración de impacto ambiental negativa, y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que estima el recurso presentado por Los Verdes Asturias, anulando la autorización otorgada por la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria. La planta regasificadora de El Musel forma parte de la planificación estratégica del país para el periodo 2008-2016.

El argumento utilizado en la sentencia para declara la nulidad de la autorización se basa en el incumplimiento en el momento de la tramitación de la autorización del Reglamento de Actividades Molestas, insalubres, Nocivas y Peligrosas, que establecía en su artículo 4 que "las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada". La planta incumple la mencionada distancia en relación al barrio de El Muselín, entre otros. Sin embargo, la discusión se centra en la vigencia o no del citado artículo del RAMINP, cuya inaplicación en el territorio asturiano fue declarada mediante una ley de diciembre de 2006. La autorización ahora anulada se otorgó en diciembre de 2008, pero la sentencia toma como fecha válida el inicio del procedimiento administrativo, el 11 de mayo de 2006, cuando el RAMINP se encontraba en vigor y, por ende, el artículo 4. La sentencia está recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

Otra infraestructura rodeada por la polémica es la estación depuradora de aguas residuales de Gijón Este, obra que ha sido declarada «de interés general de la nación» en virtud de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se aprobó el Plan Hidrológico Nacional, la cual se incorpora a su anexo y con esa categoría. Esa consideración de la depuradora del Este como obra de interés general y estratégica también viene plasmada en el convenio firmado en febrero de 2008 entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Confederación Hidrográfica del Norte (actualmente del Cantábrico) y el Principado de Asturias por el que se fijó el esquema general de coordinación y financiación para

la ejecución en territorio asturiano del Plan Nacional de Calidad de las Aguas (Saneamiento y Depuración 2007-2015). Pero los orígenes del conflicto se encuentran mucho más atrás en el tiempo, en la construcción de la planta de pretratamiento de residuos de El Pisón (Somió), popularmente conocida como la "Plantona". Hay que remontarse a 1995 cuando los vecinos de la urbanización aledaña a la instalación comenzaron a pleitear con el Ayuntamiento para evitar su construcción, pues no se cumplía el mínimo de distancia antes referida de 2.000 metros a núcleos habitados. En este caso, distintas instancias judiciales han dado la razón a la Administración local, pero los vecinos han llevado el asunto hasta el Tribunal Supremo, solicitando la paralización de la instalación al carecer de licencia. Pero con el tiempo la "Plantona" ha quedado integrada dentro de la estación depuradora de aguas residuales de la zona Este de Gijón, en una inversión de 30,5 millones de euros. Pues bien, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha anulado en el año 2013 la resolución de la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, de 16 de octubre de 2009, que aprobó el anteproyecto y el estudio de impacto ambiental que avalaron la construcción de la depuradora del Este en El Pisón. La sentencia declara que dicha resolución no es ajustada a Derecho y, en consecuencia, la anula dejando sin efecto todo lo acordado en la misma con todas las implicaciones inherentes derivadas de esta declaración de ilegalidad.

La sentencia es consecuencia de la estimación de una demanda interpuesta por los propietarios de El Pisón, que además han visto cómo el Tribunal Superior de Justicia de Madrid acepta su tesis de que en Asturias se mantiene vigente la prohibición de construir instalaciones molestas, como es el caso de un planta de saneamiento, a menos de 2.000 metros de cualquier núcleo habitado. En concreto, el tribunal da la razón a los vecinos en su defensa de que la reforma legal realizada por el Principado en 2007, que dejó sin efecto la distancia de dos kilómetros a zonas residenciales (artículo 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas) carece de efecto por razón de la posterior Ley 34/2007 de calidad del aire. Una norma estatal que señala que en las comunidades autónomas que no tengan ley ambiental propia, como es el caso de Asturias, se mantendrá la vigencia íntegra del reglamento conocido por el acrónimo de RAMINP. Y por tanto también la obligación de la distancia mínima de los 2.000 metros.

La ejecución de esta sentencia podría suponer un serio contratiempo para la que hoy en día es la mayor inversión estatal en Gijón y la pieza clave para la culminación del saneamiento integral del municipio, que por falta de esta instalación vierte al mar, a través de un emisario submarino, ocho veces más contaminación de la permitida por la UE para las aguas costeras de sus países miembros. La sentencia está recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Titular: Dña. María Belén Fernández González

Secretaría General Técnica. Titular: Dña. María Isabel Castaño Álvarez

Dirección General de Infraestructuras. Titular: D. Juan José Adolfo Fernández Pereiro.

Dirección General de Calidad Ambiental. Titular: D. Manuel Gutiérrez García.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: D. José Manuel Fernández García (hasta el 13 de noviembre 2013). D. José Manuel Cañal Villanueva (desde el 14 de noviembre 2013, *Decreto 100/2013, de 13 de noviembre*).

Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático. Titular: Dña. María de la Paz Orviz Sánchez (hasta 1de octubre 2013).

Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos. Titular: Dña. María Jesús Álvarez González.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Lorenzo Almanza Ballesteros.

Dirección General de Desarrollo Rural y Agroalimentación. Titular: Dña. Tomasa Arce Bernardo.

Dirección General de Ganadería. Titular: Dña. María Rosa Urdiales Garmón.

Dirección General de Política Forestal. Titular: D. José Antonio Ferrera Rubial.

Dirección General de Recursos Naturales. Titular: Dña. María Serafina Álvarez Murias.

Dirección General de Pesca Marítima. Titular: D. Alberto Vizcaíno Fernández.

ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS CON RESPONSABILIDADES MEDIOAMBIENTALES

- Junta de Saneamiento (*www.juntadesaneamiento.com*)
- Consorcio de Transportes de Asturias (*www.consorcioasturias.com*)
- Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) (*www.cogersa.es*)
- Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Central de Asturias (CADASA) (*www.consorcioaa.com*)
- Fundación para estudios sobre Calidad de la Edificación
- Sociedad para la Gestión y Promoción del Suelo (SOGEPSA) (*www.sogepsa.com*)
- Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, SA (*www.ctgijon.com*)
- Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, SA (*www.ctoviedo.com*)
- Cinturón Verde de Oviedo, SA
- Gijón al Norte, SA

8. BIBLIOGRAFÍA

Pérez Fernández, J.M. "Derecho y políticas ambientales en Asturias". *Revista catalana de Dret Ambiental,* Vol. 4, núm. 1 (2013): pp. 1-10.