

Comunidad Valenciana: de la anécdota del paisaje a la apuesta por el urbanismo

JUAN ROSA MORENO

Sumario

	<u><i>Página</i></u>
1. Trayectoria y valoración general	476
2. Legislación	477
2.1. Intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas	477
2.2. Modificación del régimen de las licencias ambientales	479
2.3. Modificación de la distribución de competencias en planificación y gestión en materia de contaminación acústica	481
3. Organización. Reorganización puntual de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda	481
4. Ejecución: programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación	482
5. Jurisprudencia ambiental destacada	485
5.1. Compatibilidad ambiental de las actividades extractivas	485
5.2. Control de legalidad de la planificación de espacios naturales protegidos	487
5.3. Urbanismo y desarrollo sostenible: existencia y disponibilidad suficiente de recursos hídricos	488
5.4. Aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre distribución competencial en materia cuencas intracomunitarias	489
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales	489
7. Apéndice informativo	491
7.1. Organización administrativa	491
7.2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2008	492

7.3. Principales planes aprobados en materia de medio ambiente	493
7.4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2007	493

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Continuando con la trayectoria del 2007, el 2008 ha sido un año con una escasa producción normativa ambiental, únicamente se han realizado algunas modificaciones de relieve, aunque con una valoración más que discutible. En efecto, las escasas pero positivas innovaciones que se habían producido el año anterior parece que han dejado paso a la inoperancia normativa.

Quizás la más importante novedad ha venido de la mano de la nueva regulación que se ha dado a la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento; cambio normativo que, forzando la válvula de escape que incorpora la Ley 2/2006 de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, y con una mala técnica normativa, ha supuesto un retroceso en el control ambiental de estas instalaciones al excluirlas del ámbito de las autorizaciones y licencias ambientales, ámbito en el que habían sido incluidas por la referida Ley. Parece que volvemos a los tiempos en los que la administración pública operaba a placer con su potestad reglamentaria. Aunque el defecto es legal, su utilización reglamentaria ha sido absolutamente desafortunada.

En cuanto a la ejecución, igual que años anteriores, se ha seguido un ritmo aceptable en materia de espacios protegidos y también en cuanto a las infraestructuras hídricas, no así en otros ámbitos que, aunque con un nivel de ejecución aceptable, han visto sin embargo escasos fondos asignados. Así, debe mencionarse las instalaciones de gestión de residuos, las actuaciones en materia de contaminación atmosférica y las relativas a las energías renovables.

La puntual reorganización administrativa de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda ha servido, por su parte, para eliminar el protagonismo que el año anterior se había dado al paisaje, quizás desmesurado, pero sin duda, y por lo visto a estas alturas, simplemente de escaparate. El vacío orgánico dejado por el paisaje, ha sido asumido por el urbanismo, con la intención, al menos en papel, de integrar variables de

sostenibilidad. El momento dejó de ser bueno para la fábrica de producción de suelo urbanizable, pero tampoco ha habido movimiento significativo desde la administración para un debido cambio de rumbo hacia la sostenibilidad, con la salvedad de la aprobación, en diciembre de 2008, de la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático. Evidentemente, no ha habido tiempo para valorar la efectiva aplicación de las 125 medidas que incorpora, algunas de ellas de notable incidencia ambiental, pero, sin duda, la valoración de su aplicación será una cuestión de relieve en informes futuros.

Las esperanzas ambientales que se habían depositado en este nuevo departamento parecen desvanecerse. Es un departamento esencialmente de ordenación del territorio, urbanismo y agua, aunque esto último no deja de ser positivo en esta Comunidad. De igual forma, se pueden seguir afirmando los reproches ya realizados en el anterior informe respecto la escasa información que, desde las instituciones valencianas, se facilita sobre las políticas ambientales y a la inexistencia de verdaderos mecanismos de participación. Sólo esperar que, en años venideros, produzca un positivo efecto, en este ámbito, la aplicación de la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. En este sentido, y en estos momentos, se encuentra abierto un proceso participativo respecto de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, se han diseñado y realizado desde finales del 2008 unas jornadas de expertos y, lo que es más importante, un foro ciudadano de cara al documento final de la Estrategia.

2. LEGISLACIÓN

2.1. INTERVENCIÓN AMBIENTAL EN LAS INSTALACIONES PÚBLICAS DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

El Decreto 201/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se regula la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales, ha excluidos a las citadas instalaciones del requisito de autorización ambiental integrada o de licencia ambiental, según proceda.

En efecto, la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, estableció en su disposición adicional segunda («Actividades, obras e infraestructuras de titularidad pública e interés general, comunitario o local»), que el Consell podía acordar que determinadas categorías de actividades, obras e infraestructuras de titularidad pública legalmente declaradas de interés general, comunitario o local, quedasen excluidas de autorización ambiental integrada o de licencia am-

biental, con la salvedad de aquellas actividades o instalaciones referidas en el artículo 2 y el anexo 1 de la citada Ley. El citado Decreto se aprueba, por tanto, en desarrollo de dicha previsión legal excluyendo a categorías completas de instalaciones que la Ley 2/2006 había incluido en su ámbito de aplicación, adicionándolas al ámbito básico estatal, en cuanto a las autorizaciones ambientales integradas. Es decir, tras la citada Ley valenciana estas instalaciones o bien se sometían a autorización ambiental o bien a licencia ambiental, esto último de acuerdo con el nomenclátor de actividades que estaba vigente en esta Comunidad (listado de actividades a efectos de la clásica licencia de actividades calificadas).

El tema de los controles ambientales de las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales no ha sido pacífico, más bien todo lo contrario. Durante algún tiempo ha sido objeto de conflictos interadministrativos e, incluso, objeto de litis. Por ello, la Ley 2/2006, operando, por un lado, con el nomenclátor de actividades calificadas y, por otro, con el listado de actividades sometidas a autorización ambiental, sometió a este tipo de instalaciones a un control ambiental, bien a licencia bien a autorización. El Decreto 201/2008 ha dado marcha atrás y resuelto el problema a la inversa, esto es, excluyéndolas de estas intervenciones ambientales. Utilizando la válvula de escape que ofrecía la propia Ley 2/2006 ha dado respuesta a una pretensión largo tiempo pretendida por la administración de la Generalitat, especialmente, por la Entidad de Saneamiento, cuya actividad queda, ahora, fuera de autorizaciones y licencias. Como expresa la larga exposición de motivos del Decreto:

«Las obras, infraestructuras y actividades a que se refiere el artículo 1.1 de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de la Generalitat, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana, en su redacción dada por la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, cumplen los requisitos establecidos en la disposición adicional segunda de la Ley 2/2006, para obtener, mediante Decreto del Consell, la exclusión de la aplicación del régimen de autorización ambiental integrada dado que, por una parte, se trata de actividades e infraestructuras de titularidad pública y, por otro lado, la propia Ley 2/1992, en sus artículos 1 y 2, declara expresamente el interés comunitario de la construcción, gestión y explotación, por las distintas Administraciones competentes en la materia, de las infraestructuras de evacuación, tratamiento, depuración y, en su caso, reutilización de aguas residuales; así como de las obras de infraestructura para el abastecimiento de aguas de carácter general».

El párrafo anterior muestra ya una primera e importante peculiaridad de este Decreto, su ámbito de aplicación, que va más allá, incluso, del propio título del reglamento, por cuanto que no sólo afecta a las instalaciones, obras o actividades de saneamiento y depuración de aguas residuales, sino también

su reutilización y las relativas al abastecimiento con carácter general. Además, el Decreto con una nefasta técnica normativa, que acredita suficientemente en su corto articulado (son tres artículos), se cuida de cometer algún desliz y pone a salvo las instalaciones de este tipo que se encuentren sujetas a autorización por el ámbito básico estatal, esto es, ninguna, evidentemente por ahora.

Este tipo de actuaciones ahora se tramitarán como un plan especial –dice el Decreto– incluyendo la correspondiente evaluación ambiental. Se trata de un plan cuyo objeto, sin embargo, es exclusivamente la aprobación de un proyecto, por lo que será la evaluación de proyectos la que aquí debe operar– También salva este reglamento la aplicación de la «legislación sectorial aplicable», además de recordar la jerarquía normativa. De su exposición se desprende que esta salvedad hace referencia a la autorización de vertidos y, es de suponer, también a otras intervenciones por otros títulos, como la disciplina urbanística. Dicho de otra manera, este Decreto no hace otra cosa que eliminar los nuevos controles ambientales (autorizaciones y licencias) y volver, por tanto, las cosas a su estado anterior, esto es, la operatividad de las autorizaciones sectoriales que concurren, autorizaciones que se otorgaran con posterioridad a la aprobación del plan, esto es, a la aprobación del proyecto. En definitiva no parece muy acertada, al menos, la literalidad de este Decreto, ni tampoco su finalidad, aunque ello se conecta con la citada disposición legal, por lo que nos evitaremos ahora de incidir este tema.

2.2. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES

La Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat ha realizado dos modificaciones del régimen de las licencias ambientales establecido por la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

La primera de estas modificaciones consiste en la determinación del régimen jurídico aplicable (lo que podía haber sido objeto de desarrollo reglamentario) en la tramitación de las modificaciones de las instalaciones existentes con licencia. De esta forma, el artículo 58, que hasta ahora sólo trataba de la vigencia de las licencias, ahora se rubrica con el título de vigencia y modificación de la licencia ambiental. En esta nueva redacción se establece una tramitación análoga a la que rige para las modificaciones de las autorizaciones ambientales, a los efectos de identificar si la modificación de la instalación que se pretende es o no sustancial. En efecto, el titular de una instalación que cuente con licencia ambiental y que pretenda llevar a cabo

una modificación de aquélla, deberá comunicarlo al órgano que otorgó la licencia, indicando razonadamente si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. Se establece el silencio positivo cuando la modificación se estime no sustancial, aunque el órgano competente podrá, aún en el supuesto de modificación no sustancial, tramitar una modificación de oficio de la licencia. Por último, si se trata de una modificación sustancial se establece la necesidad de una nueva licencia ambiental.

La segunda reforma efectuada por la Ley 16/2008, afecta a la Disposición Final Cuarta de la Ley 2/2006, que queda redactada de la siguiente forma: «Se deja sin aplicación en la Comunitat Valenciana el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre». La Ley 2/2006 únicamente había dejado sin aplicación el Título II del RAMINP (destinado al régimen jurídico), igual que había realizado la anterior legislación valenciana de actividades calificadas del año 1989, por lo se mantenía la situación anterior de entender aplicable en esta Comunidad el ámbito de aplicación del RAMINP basado en las nociones que define y en un listado positivo de carácter no limitativo. No obstante, la Ley 2/2006 añadía sólo confusión, por cuanto que a lo anterior había que adicionar lo que establece su artículo 43 a la hora de definir el ámbito de aplicación de la licencia ambiental (licencia que viene a sustituir a la clásica licencia de actividad), precepto que establece el requisito de que la concreta actividad se encuentre en un listado (que se aprobará reglamentariamente) para su inclusión en el ámbito de aplicación de la licencia. Esta delimitación se cierra con la Disposición transitoria quinta en la que se establece la aplicación (transitoria) del nomenclátor de actividades calificadas que por Decreto del año 1990 se aprobó en esta Comunidad.

Pues bien, de la mano de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (concretamente de su Disposición derogatoria única), la Ley 16/2008 ha eliminado cualquier aplicación del RAMINP en esta Comunidad y, por ende, las dudas interpretativas que surgían, delimitándose el ámbito de aplicación de las licencias ambiental con los criterios que establece el artículo 43, esto es, un criterio negativo (que no esté sometida la actividad a autorización ambiental) y un criterio positivo (que esté en un listado aprobado reglamentariamente –mientras tanto, en el nomenclátor aprobado en 1990–), criterio positivo que, obviamente, se articula con carácter necesario. Se produce, por tanto, con esta modificación el desplazamiento absoluto en la Comunidad Valenciana del ya derogado RAMINP, cuestión ésta, por otro lado, que necesitaría de un comentario que, ahora, cae fuera del propósito de este informe.

2.3. MODIFICACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Aprovechando el Decreto 43/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modificó el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, del Consell, de normas para el control del ruido producido por los vehículos a motor, se introdujo mediante una disposición final una modificación competencial del Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica.

Con la modificación del citado Decreto 104/2006 se han eliminado algunas incoherencias existentes en la distribución de competencias en esta Comunidad entre la administración autonómica y los entes locales, competencias derivadas de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

En efecto, mediante la Disposición final primera del Decreto 43/2008, se modifica el apartado 5 del artículo 4 del Decreto 104/2006, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica, alterando el reparto de papeles en la elaboración, aprobación y revisión de los planes de acción en materia de contaminación acústica, tanto respecto a los municipios de más de 100.000 habitantes, como en relación con las infraestructuras viarias y ferroviarias cuya competencia sea local o autonómica. En estos planes de acción, la participación de la Conselleria competente en materia de medio ambiente se realiza, ahora, mediante la emisión de informe previo a la aprobación de los mismos por parte de la entidad local o del órgano autonómico competente en materia de infraestructuras. También asume la Conselleria de Medio Ambiente las competencias en cuanto a la recopilación de información y su remisión al Ministerio con competencias ambientales (se trata, aquí, de establecer el cauce para cumplir con las obligaciones europeas de suministro de información en esta materia)

3. ORGANIZACIÓN. REORGANIZACIÓN PUNTUAL DE LA CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE, AGUA, URBANISMO Y VIVIENDA

El nuevo departamento con competencias ambientales, que se creó tras las elecciones autonómicas de 2007, vio establecida su estructura básica por el Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell. El artículo 26 de este Decreto determinó los órganos directivos de la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, entre los que se encontraba la Dirección General de Paisaje, que asumía las funciones de ordenación y gestión del paisaje mediante la elaboración y tramitación de los instrumentos previstos

en la legislación de protección del paisaje, así como la coordinación con las distintas administraciones públicas con competencia en la materia.

El precepto citado ha sido modificado por el Decreto 177/2008, de 28 de noviembre, del Consell. Con el expediente justificativo de potenciar la eficacia en el desarrollo de algunas de las funciones de la Secretaria Autonómica, se ha suprimido la Dirección General del Paisaje, integrando sus funciones en la anterior Dirección General de Ordenación del Territorio, que pasa a denominarse Dirección General de Territorio y Paisaje. La singularidad orgánica del paisaje ha sido sustituida por el urbanismo, al crearse la nueva Dirección General de Urbanismo que segrega sus funciones de la anterior Dirección General de Ordenación del Territorio. No obstante, no carece de racionalidad reunir en una misma unidad orgánica las funciones en materia de ordenación y gestión del paisaje, de ordenación del territorio y del litoral, y de planificación y gestión de los espacios naturales, todas ellas asumidas ahora por la Dirección General del Territorio y Paisaje.

Además de la comentada reestructuración de la Conselleria, se ha producido una modificación puntual del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria para designar a la Dirección General del Agua órgano competente en materia de seguridad en relación con las presas, embalses y balsas situados en el dominio público hidráulico de gestión autonómica y, en todo caso, en relación con las presas, embalses y balsas ubicados fuera del dominio público hidráulico, tal y como exigió el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, ello sin perjuicio de la necesaria participación de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación en las unidades o comisiones técnicas que se formen para el desempeño de las citadas funciones.

4. EJECUCIÓN: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental recibieron en los presupuestos de 2008 un cambio orgánico notable, adaptándose a la nueva organización de las consellerias que se produjo tras las elecciones de 2007. De esta forma, por parte de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda se gestionaron ocho programas que, en realidad, aglutinaban los programas ambientales y en materia de aguas antes repartidos entre distintas consellerias. Estos programas, a finales de 2008, fueron, de nuevo, reasignados orgánicamente de acuerdo con la citada reestructuración de la Conselleria.

El programa Conservación del Medio Natural (programa 442.30) no sufrió, en términos globales, alteración sustantiva (incremento de 2,20%). No obstante, si se examina con más detalle la valoración ha de ser positiva, por cuanto que se produjo un importante incremento en el capítulo de las inversiones reales del 27,28% (más de un millón trescientos mil euros de variación positiva respecto al 2007)). Sin embargo, no existe esta positiva lectura del programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), que prácticamente queda sin variación global (0,28%) y únicamente aumentan significativamente los gastos de funcionamiento. Aunque este programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de sesenta y un millones y medio de euros). Dentro de la misma Dirección General se gestionó, en el 2008, otro programa, el de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), con una cuantía asignada de veintidós millones de euros y con un incremento en el 2008 del 5,31%.

Los programas gestionados por la Dirección General para el Cambio Climático siguen teniendo asignados escasos recursos. En efecto, el programa Gestión Residuos (programa 442.50) tuvo en el 2008 un presupuesto inicial de catorce millones y medio de euros, lo que supone, incluso, un pequeño decremento respecto al 2007 (0,57%), con una notable disminución en las inversiones reales. El otro programa, Cambio Climático y Calidad Ambiental (programa 442.60) es uno de los de menor cuantía (seis millones ochocientos mil euros), eso sí, con un pequeño incremento para el 2008 del 10,74%. Para dar una idea de los escasos recursos destinados en este ámbito sólo hay que examinar el anexo de inversiones reales previstas, en el que las actuaciones en materia de contaminación tienen una asignación de dos millones doscientos cincuenta mil euros, de los que cuatrocientos mil se destinan a actuaciones de control de emisiones atmosféricas (Protocolo Kyoto) y novecientos mil a actuaciones relativas al control integrado de la contaminación.

La ya suprimida Dirección General de Paisaje gestionó durante el 2008 (hasta su supresión) el programa Paisaje (442.70) que deriva, en parte, del novedoso programa incorporado en el 2007 (Paisaje y Sostenibilidad). Es el programa ambiental con menor dotación (no llega a tres millones y medio de euros) y con un casi imperceptible incremento global (1,05%). Dotación que todavía es menor si examinamos el anexo de inversiones reales (con un poco más de ochocientos mil euros), en el que se asigna al Plan de Acción Territorial del Paisaje seiscientos cuarenta y un mil euros para todo el 2008 («investigación y asistencias técnicas» tiene asignado el resto, es decir, doscientos mil euros). En el 2008, este programa debe complementarse con el programa Urbanismo (432.20) que gestionó la Dirección General del Territorio

(ambas direcciones generales han sido unificadas) en el que se establece como una de sus líneas de actuación la implantación en la planificación urbanística municipal de los principios de sostenibilidad, de integración territorial y de calidad del entorno urbano. En este mismo programa se gestiona el Fondo de Equidad Territorial. No obstante, este programa ha visto reducida sus inversiones reales en el 2008 en un 23,32%.

Dentro de esta Conselleria se ubicaron en el 2008 los programas en materia de aguas (derivado, obviamente, de las competencias asumidas). Así, la Dirección General del Agua gestionó dos programas con importantes dotaciones. El programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) con más de treinta millones y medio de euros (mediante los que se apoya las inversiones de la Entidad de Saneamiento), y el programa Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos (programa 512.10) con más de ciento veinticinco millones de euros (aunque asume los gastos de personal y de funcionamiento ordinario), estos programas mantienen prácticamente sus dotaciones económicas (-0,45% y 0,58% respectivamente). Las inversiones reales en gestión e infraestructuras de recursos hídricos sigue siendo el capítulo que más asignación tiene, con más de cien millones de euros.

Por su parte, en la Conselleria de Infraestructuras y Transporte se siguieron ubicando algunos programas con una clara incidencia ambiental. En este sentido, en el Programa Energía (Programa 731.10) con escaso incremento del 0,67%, se establece para el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana una asignación de poco más de ciento cincuenta mil euros (sobre un coste estimado de trescientos cuarenta y un mil euros). En esta misma Conselleria, el anterior programa Infraestructura y Actuaciones en la Costa (Programa 514.10) ahora se denomina Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas, programa que además de asumir otros objetivos distintos a la mejora ambiental y uso del litoral ha visto aumentada su dotación sólo en un 3,89%. No obstante, las actuaciones en la costa también han sido asumidas por la propia Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, pero a través del ya citado programa Urbanismo (432.20).

Por último, cabe apuntar el programa Desarrollo Rural y Cooperativismo (714.40) de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, gestionado por la Dirección General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural, que destinó en el 2008 siete millones de euros al programa Ruralter, para la ejecución de una política de apoyo a los territorios rurales para sus desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. COMPATIBILIDAD AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Mediante Sentencia de 10 de abril de 2008, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se plantea el viejo conflicto objeto de litis en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982 sobre la ponderación entre los intereses económicos y la protección ambiental al hilo de una prohibición de actividades extractivas. En efecto, el Plan Especial de Protección del Paraje Natural Municipal «La Dehesa», en el término municipal de Soneja (Castellón), recogió una prohibición genérica de actividades extractivas y mineras en el ámbito del Paraje Natural Municipal, planteándose por los recurrentes la imposibilidad legal (e incluso constitucional) de establecer dicha prohibición por impedir la necesaria ponderación, caso por caso, de los intereses en juego (económicos y ambientales), impide, por tanto, ponderar «la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que puede producirse al medio ambiente, efectuando una prevalencia genérica e inmotivada de los intereses medioambientales», criterio asumido, como se ha apuntado, por la doctrina constitucional e igualmente por el Tribunal Supremo.

El Tribunal Superior en la citada Sentencia de 10 de abril de 2008, después de ofrecer un pedagógico repaso a la configuración de los derechos económicos y patrimoniales, analiza la potestad del planificador ambiental de los espacios protegidos, amplia potestad con gran capacidad de incidir –nos dice– «a través de los correspondientes Planes, en el ejercicio de las actividades económicas en el territorio afectado». Se reconoce y consagra, por tanto, un amplio margen de discrecionalidad en esta ordenación ambiental, «que se traduce en el diseño de un concreto sistema de protección y conservación del espacio» que, evidentemente, puede afectar a las actividades económicas a través de medidas restrictivas y obligaciones, como el sometimiento –nos recuerda el Tribunal– del ejercicio de las actividades a previa evaluación de impacto ambiental «más allá de las previsiones de la normativa que regula esta técnica de tutela ambiental». Ahora bien, este margen para la imposición de restricciones y obligaciones tiene límites, límites impuestos por el ordenamiento, «debiendo las restricciones establecidas, entre otras cosas, resultar coherentes y adecuadas a la finalidad perseguida, proporcionadas a ésta y motivarse debidamente».

Desde esta perspectiva el Tribunal analiza la prohibición establecida por el Plan especial de protección de «La Dehesa» y con una certera, a mi juicio, interpretación de la doctrina constitucional rechaza la alegación de los recurrentes de que un plan especial de un concreto paraje municipal no pueda prohibir realizar actividades extractivas. Así es, en la elaboración de dicho plan puede ponderarse válidamente los intereses económicos y de protección que concurren y adoptar una decisión de prohibir dichas actividades. Ahora bien, este proceso de ponderación ha de estar acreditado en el expediente, en definitiva se trata más bien de una cuestión de motivación de la decisión adoptada. Este es el enfoque que realiza el Tribunal en la Sentencia, y sólo desde esta perspectiva y con este fundamento anula el precepto del Plan que establece la prohibición de las actividades extractivas en el paraje de «La Dehesa».

Tratándose de actividades mineras –señala el Tribunal–, atendidas sus características e importancia económica, «los requerimientos de ponderación, tanto desde la perspectiva ambiental como económica y, por tanto, de motivación de las decisiones de la Administración son especialmente intensas, sobre todo cuando se establecen prohibiciones». Así se desprende de la regulación de la ordenación ambiental de explotaciones mineras en espacios forestales de la Comunidad Valenciana, Decreto 82/2005, donde se manifiesta que «la actividad minera en la Comunidad Valenciana tiene una elevada importancia económica, por sí misma y por su elevado valor añadido». Tras estas consideraciones para enmarcar normativamente el planteamiento del problema, el Tribunal analiza, en fin, la memoria del Plan, declarando nula la prohibición que establece, por cuanto que «ni en la memoria justificativa ni en la ordenación del plan se ofrece ninguna explicación que justifique la prohibición general de ejercer cualquier tipo de actividad extractiva en la totalidad del territorio afectado». Justificación que, curiosamente, sí consta cuando se sujetan a limitaciones el ejercicio de otro tipo de actividades, como las agrícolas o cinegéticas. Sin duda, se trata de una Sentencia en la que el Tribunal de manera detenida y certera interpreta la doctrina constitucional y analiza, debidamente, la motivación de los planes para declarar la nulidad de su precepto. Por último, sólo apuntar que el nuevo Decreto 200/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Dehesa, en el término municipal de Soneja, mantiene en su artículo 4 la prohibición genérica de realizar, en el ámbito del Paraje, actividades extractivas y minera, aunque supongo que en el expediente existirá para ello justificación suficiente.

5.2. CONTROL DE LEGALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Se está convirtiendo en costumbre el inadecuado uso que la administración hace de los instrumentos de planificación de espacios naturales protegidos, vulnerando los límites legales. Las Sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de abril, de 6 de mayo o 20 de mayo de 2008, son claros ejemplos. En estas sentencias se anulan, total o parcialmente, Decretos del Consell de la Generalitat por los que se aprueban instrumentos, o modificaciones, de ordenación de espacios naturales. En la Sentencia de 28 de abril se declara nulo el Decreto 7/2006 de 13 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se modifica el Decreto 77/2001, de 2 de abril, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Calderota, nulidad que se fundamenta en una insuficiente justificación, todo ello derredor del control de las potestades discrecionales. En la Sentencia de 20 de mayo se declara nulo el Acuerdo del Consell, de 5 de noviembre de 2002, por el que se declaró Paraje Natural Municipal «La Dehesa», por prescindir de trámites esenciales (ya subsanado con la nueva tramitación que ha dado lugar al ya citado Decreto 200/2008, de 12 de diciembre).

La Sentencia de 6 de mayo, por su parte, versa sobre un objeto algo más novedoso, aunque también de fácil interpretación. Se trata de una impugnación que realiza una asociación ecologista frente al Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera, disposición que el Tribunal declara parcialmente nula. Lo que interesa subrayar, en este momento, de esta Sentencia es el conflicto de normas que resuelve, realizando una correcta ubicación normativa de los planes rectores de uso y gestión y utilización de criterios generales para la solución de controversias con los planes de ordenación. En efecto, el Decreto impugnado por el que se aprueba el PRUG de L'Albufera hace prevalecer esta disposición frente a criterios y normas contenidos en el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales. El Tribunal, después de identificar la naturaleza del PRUG como instrumento normativo y de planificación de un espacio natural protegido, «que ha de insertarse, subordinadamente», en el marco jurídico configurado por la Ley y por el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales, determina la nulidad de algunos de los preceptos de la disposición impugnada resolviendo el choque normativo entre los dos Decretos del Consell, por cuanto que, como criterio interpretativo general, no puede prevalecer el PRUG ante «cualquier posible conflicto de normas con el PORN», «sin que a ello obste que ambos, PORN y PRUG, fueran aprobados por norma reglamentaria de idéntico rango».

5.3. URBANISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE: EXISTENCIA Y DISPONIBILIDAD SUFICIENTE DE RECURSOS HÍDRICOS

En los informes anteriores ya se puso de manifiesto la línea que el Tribunal Superior de Justicia había iniciado, en materia de justicia cautelar, sobre la consideración del informe de los Organismos de Cuenca sobre la existencia y disponibilidad de recursos hidráulicos en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos urbanísticos. En el 2008, además de encontrarnos con autos que siguen dicha línea (Auto de 1 de julio de 2008), el TSJ se ha pronunciado, por fin, en sentencia sobre esta cuestión. En efecto, la Sentencia de 30 de mayo de 2008 (Homologación modificativa y Plan Parcial del Sector «Pinaret» – Ador, Valencia–) ha declarado la naturaleza preceptiva de dicho informe y anulado la aprobación del Plan con retroacción del procedimiento con un simple razonamiento jurídico basado en la interpretación del artículo 25 del TRLA; de esta forma, el Tribunal entiende que «en los supuestos de planificación que comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación sobre la existencia o inexistencia de recursos, es preceptivo», por lo que –continúa– «la omisión de un informe preceptivo, determina la anulación del acto, con retroacción de actuaciones para que expresamente se solicite».

A pesar de claridad y sencillez del fallo, esta Sentencia deja cuestiones sin resolver. En el presente asunto, la administración autonómica no había solicitado el informe al organismo de cuenca, entendiéndolo que era suficiente el aportado por la entidad colaboradora habida cuenta de lo establecido en la legislación autonómica, conflicto normativo que había surgido en esta Comunidad Autónoma tras la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio (en su reforma de diciembre de 2005) al someter la aprobación de los instrumentos urbanísticos a «la previa obtención del informe del organismo de cuenca correspondiente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro», y sobre el que había incidido el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, al indicar, en su artículo 41 que, junto al informe del organismo de cuenca, se podrá obtener informe de una entidad colaboradora autorizada para el suministro, en estos informes se deberá determinar –indica el Decreto citado– la cantidad y calidad de los recursos hídricos disponibles para dicha actuación. Al margen de la naturaleza de informe determinante que luego estableció la LS (en su artículo 15), lo cierto es que la operatividad de ambos informes (el estatal y el previsto por la normativa valenciana) tiene que realizarse sobre la base de las competencias atribuidas a ambas administraciones. La falta, pues, de suficientes recursos hídricos definidos por las competencias de la administración hidráulica estatal puede suplirse, por ejemplo, con las

aportaciones que se realicen mediante la ejecución de determinadas infraestructuras. Este debe ser el sentido con el que se debe interpretar la normativa propia valenciana, sentido no excluyen del carácter determinante del informe del organismo de cuenca. Estos aspectos que concurrían en el supuesto que dirimió la Sentencia de 30 de mayo de 2008 fueron, no obstante, dejados de lado por la misma, privándonos de una esperada interpretación jurisprudencial sobre los informes que prevé la normativa valenciana citada.

5.4. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE CUENCAS INTRACOMUNITARIAS

Al hilo del análisis de la legalidad de una sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Júcar al Ayuntamiento de Canet d'En Berenguer por la construcción de un muro en zona inundable del Río Palancia, próxima a su desembocadura, sin obtener autorización administrativa previa, el Tribunal Superior de Justicia realizó en su Sentencia de 18 de abril de 2008 una concreta aplicación de la doctrina que el Tribunal Supremo sentó en su conocida Sentencia de 20 de octubre de 2004 respecto a cuencas cuyas aguas no excedan del territorio de una Comunidad Autónoma (precisamente, además de Castilla-La Mancha, era la Comunidad Valenciana la afectada en el asunto dirimido por el Tribunal Supremo). Cuencas intracomunitarias que, a mayor abundamiento, han sido eliminadas del alcance de la Demarcación del Júcar que estableció, con posterioridad, el Real Decreto 125/2007.

De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Superior en la citada Sentencia establece que, en el presente caso, la Confederación ejerce una competencia en relación a una cuenca intracomunitaria, «como es la del Río Palancia, que tiene su nacimiento en la provincia de Castellón –sin que la Abogacía estatal haya acreditado que en su origen haya aportación de caudales extracomunitarios–», competencias que, por tanto, ejerce «fuera de su ámbito territorial», y conlleva, *per se*, la nulidad de la sanción impuesta.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Durante el año 2008 algunos de los conflictos existentes sobre la utilización racional del suelo han sido, por un lado, solucionados por los Tribunales y, por otro, suspendidos en el tiempo por el devenir de la economía. Aunque entre las líneas de actuación de la administración autonómica en esta materia se ha insistido, en el año 2008, en la integración de la sostenibilidad, lo cierto es que ha sido la jurisprudencia la que ha tenido que poner

freno jurídico ya de forma definitiva en este año, aunque exclusivamente desde la perspectiva de la incidencia de los recursos hídricos, como ya se ha citado.

En conexión con la problemática apuntada, es de esperar que la definitiva elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana ofrezca soluciones. Hasta ahora todo son trabajos y propuestas, nada real, nada con fuerza normativa. Tampoco desde la perspectiva sectorial se ha culminado instrumento alguno, así se sigue a la espera en materia de la ordenación del litoral y en cuanto a la ordenación forestal. Esta ausencia de ordenación en estos ámbitos sensibles sigue poniendo en grave riesgo el estado de sus recursos naturales. En efecto, sin duda, la falta de planificación ambiental (en puridad sólo existe la clásica planificación de los espacios protegidos) puede considerarse como el problema central en la Comunidad Valenciana, y pone de manifiesto la escasa actividad de la administración ambiental valenciana en este punto. Es algo más que preocupante que se exponga al público un plan ambiental y que tres años después no haya avance procedimental alguno, parece simple ausencia de interés la no regularización normativa de planeamiento ambiental declarado nulo por sentencia. Se repiten, año tras año, las mismas cuestiones y las mismas líneas de acción de la administración autonómica, pero no se ponen en marcha, no se ordenan los recursos, su estado se deja al azar no a la influencia de una buena planificación. Sólo la parálisis en el uso del suelo parece que puede influir positivamente, aunque sea sólo temporalmente debe aprovecharse este paréntesis por la administración, trabajar en la ordenación y aprobar instrumentos normativos de obligado cumplimiento.

En este último sentido, es de esperar que el ámbito de la lucha contra el cambio climática sea uno de los que, más pronto que tarde, se vea presidido por la aplicación de la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático, documento que en noviembre de 2008 fue aprobado por la Comisión Delegada Técnica de coordinación de políticas de prevención ante el cambio climático, presidida por la Secretaria Autonómica de la Conselleria de Medio Ambiente, y aprobado definitivamente el 2 de diciembre por la Comisión Interdepartamental del Consell para el cambio climático. Documento que, no obstante ubicar su inicio en el 2008 (2008-2012 dice su título), ha visto impedida su aplicación (contempla 125 medidas) no sólo por cuestiones de aprobación formal (tardía), sino también, como ya se ha indicado, por la escasa dotación económica prevista para el 2008 en este ámbito.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

– Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Conseller: José Ramón García Antón

Secretaria Autonómica: María de los Ángeles Ureña Guillem

Directora General de Gestión del Medio Natural: María de los Ángeles Centeno Centeno

Director General para el Cambio Climático: Jorge Lamparero Lázaro

Directora General de Territorio y Paisaje: Aranzazu Muñoz Criado

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

Director General de Urbanismo: José María Selva Ros

– Otros departamentos con competencias ambientales:

a) Conselleria de Infraestructuras y Transporte

Conseller: Mario Flores Lanuza

Secretario Autonómico: Victoriano Sánchez Barcáiztegui

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

Director General de Puertos, Aeropuertos y Costas: Carlos J. Eleno Carretero

b) Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación

Consellera: Maritina Hernández Miñana

Secretario Autonómico: Vicente Riera Balbastre

Directora General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural: Amparo Montoso Blasco

– Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

VAERSA: Sociedad pública Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos S.A.

EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía

IETP: Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje

7.2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 2008

– Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización, por la que se modifica parcialmente la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

– Decreto 43/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, del Consell, de normas para el control del ruido producido por los vehículos a motor, y el Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica.

– Decreto 201/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se regula la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales.

– Decreto 8/2008, de 25 de enero, del Consell, por el que se regula la circulación de vehículos por los terrenos forestales de la Comunitat Valenciana.

En materia de organización:

– Decreto 106/2008, de 18 de julio, del Consell, de modificación del Decreto 131/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

– Decreto 177/2008, de 28 de noviembre, del Consell, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

En materia de espacios protegidos:

– Decreto 200/2008, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Dehesa, en el término municipal de Soneja.

Otras normas con incidencia ambiental:

* Ley 5/2008, de 15 de mayo de 2008, de la Generalitat, de Creación del

Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat Valenciana

* Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

* Decreto 46/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística

* Decreto 195/2008, de 5 de diciembre, del Consell, por el que modifica el Decreto 263/1997, de 14 de octubre, del Consell, por el que se regula la pesca artesanal del pulpo

7.3. PRINCIPALES PLANES APROBADOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Sin duda lo más significativo, en este punto, durante el 2008, ha sido la aprobación el 2 de diciembre, por la Comisión Interdepartamental del Consell para el Cambio Climático, de la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático, documento que incorpora un importante catálogo de medidas. En cuanto a la aprobación de instrumentos normativos en sentido estricto, en el 2008 únicamente se ha producido la aprobación del Decreto 139/2008, de 26 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje Protegido de la Ombria del Benicadell.

7.4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DEL AÑO 2007

- Sentencia núm. 372/2008, de 18 de abril (Sección 2ª)
- Sentencia núm. 497/2008, de 10 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 554/2008, de 28 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 484/2008, de 6 de mayo (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 492/2008, de 20 de mayo (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 725/2008, de 30 de mayo (Sección 1ª)

Otras Sentencias de interés:

- Sentencia núm. 353/2008, de 2 de abril (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 572/29008, de 30 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 617/2008, de 16 de mayo (Sección 1ª)

- Sentencia núm. 615/2008, de 20 de junio (Sección 2ª)
- Sentencia núm. 926/2008, de 23 de septiembre (Sección 3ª)