

Comunidad Valenciana: Entre el reflejo ambiental de la crisis económica y los conflictos con el Estado

JUAN ROSA MORENO

Sumario

Página

I.	TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	
II.	LEGISLACIÓN	
	1. <i>Modificaciones ambientales mediante Ley de acompañamiento</i>	
	2. <i>Modificaciones ambientales «urgentes»</i>	
	A) La articulación de la evaluación estratégica en la aprobación de los planes generales	
	B) Modificaciones del régimen del suelo no urbanizable	
	3. <i>Desarrolla reglamentario del acceso a l</i>	
	4. <i>Protección civil y gestión de emergencias</i>	
	5. <i>Desarrollos o modificaciones puntuales</i>	
III.	ORGANIZACIÓN.....	
IV.	EJECUCIÓN: DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL	
V.	JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	
	1. <i>Daños ambientales no evaluados al dominio público</i>	
	2. <i>Planificación eólica</i>	
	3. <i>Vertidos y conflicto interadministrativo</i>	
	4. <i>Aplicación de la Ley 27/2009</i>	
	<i>fines ambientales</i>	
VI.	PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES.....	
	1. <i>Un nuevo episodio en el conflicto de</i>	
	2. <i>Continuación del conflicto del Cabanyal</i>	
	3. <i>La puesta en marcha de un nuevo conflicto</i>	
VII.	APÉNDICE INFORMATIVO.....	
	1. <i>Organización administrativa</i>	
	2. <i>Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009</i>	

3.	<i>Principales actuaciones de planificación.....</i>
4.	<i>Principales sentencias del</i>
	<i>del año 2010.....</i>

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2010 se ha caracterizado, también en el ámbito ambiental, por los efectos de la crisis económica, lo que ha ocasionado una rebaja considerable, más bien desmesurada, de los programas presupuestarios con incidencia en la protección del medio. Aunque se han realizado intentos, no muy afortunados, de mejora de empleo y actividades productivas que afectan también a la regulación de algunos bienes ambientales. Por otra parte, el pulso entre la Administración de la Generalitat y la estatal ha seguido con nuevos capítulos, en los conflictos ya existentes, se han incorporado nuevas situaciones litigiosas e, incluso, se han dictado sentencias judiciales sobre alguno de ellos. Lo cierto, en definitiva, es que desde instancia alguna (estatal o autonómica) se realizan actuaciones dirigidas a la necesaria cooperación y coordinación interadministrativa.

Por su parte, la producción normativa ambiental, durante el 2010, ha seguido la pauta de años anteriores en cuanto a la utilización de las leyes de acompañamiento para la modificación de disposiciones legales ambientales. Existen, no obstante, algunos factores que deben valorarse positivamente. Así, se han actualizado (aunque sea con técnica normativa no deseable) y adaptado a la legislación básica la Ley sobre espacios protegidos; también se ha aprobado alguna norma reglamentaria de valoración positiva, con carácter general, como la relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y sobre participación ciudadana. En este sentido, la nueva configuración del Centro de Información y Documentación Ambiental (CIDAM), así como la creación de la Red de Información Ambiental de la Comunidad Valenciana (Red INAM) constituyen la esperanza en el ámbito de la información, sólo esperanza ya que su operatividad práctica apenas ha notado cambios significativos. Otro aspecto positivo es la culminación en 2010 del complejo proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobándose en enero de 2011.

Desde la perspectiva de la organización administrativa poco hay que valorar. Sigue el diseño de la estructura orgánica de la Conselleria tal y como se aprobó en el 2009, eso sí, con la creación de algunos órganos colegiados y especializados, ya consultivos, ya *ad hoc* para otorgar respuesta orgánica a alguna actuación estatal, como la relativa a los permisos de investigación en hidrocarburos.

En cuanto a la ejecución, y como ya se ha indicado, si el 2009 supuso, con carácter general, un notable descenso en las asignaciones presupuestarias para los programas ambientales, el decremento del 2010 ha sido aún mayor, sin que pueda excepcionarse ningún programa, esto es, sin que pueda destacarse algún aspecto positivo. Ahora

bien, parece que ésta más que importante disminución en la inversión ambiental no elimina la sensación de que vivimos en un estado permanente de complacencia, y ello por cuanto que, desde instancias de la Generalitat, se siguen haciendo valoraciones públicas positivas. Así, se insiste en el excelente control de calidad del aire que realiza la Generalitat, se hacen manifestaciones públicas sobre que la Red de control cumple sobradamente los requisitos de implantación de estaciones establecidos en las normas europeas, sin embargo, las dotaciones económicas de los programas ambientales en materia de control de la contaminación atmosférica no es que sean escasas, es que son absolutamente ridículas.

II. LEGISLACIÓN

1. MODIFICACIONES AMBIENTALES MEDIANTE LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

Como ya es habitual, mediante la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat se ha procedido a modificar un gran número de preceptos legales ambientales. La utilización, ya cansina, de esta forma de innovación del ordenamiento ha afectado, esencialmente en esta ocasión, a dos marcos legales: el forestal y el relativo a espacios naturales protegidos, disposiciones legales que, por otra parte, hacía años que necesitaban de actualización. También se han visto afectadas de manera puntual otras leyes ambientales.

Las modificaciones de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, alcanzan al régimen de autorizaciones y concesiones, así como a la regulación de las servidumbres y demás derechos reales, todo ello en relación con su compatibilidad con los valores naturales de los montes. Sin duda, la modificación de mayor calado (desde el punto de vista cuantitativo) es la sufrida por la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, aunque de una trascendencia menor por cuanto que únicamente trata de adaptarse al marco europeo y básico, esencialmente en lo relativo a los espacios protegidos de la Red Natura 2000.

Otras disposiciones legales afectadas (sólo de manera puntual) son la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental (modificación de un punto de su anexo 1); la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental (se crea una comisión consultiva de evaluación y seguimiento de la protección y conservación del patrimonio arbóreo de la Comunidad Valenciana); o las Leyes 9/1998, de pesca, y 13/2004, de caza.

2. MODIFICACIONES AMBIENTALES «URGENTES»

Mediante Decreto Ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, se adoptaron un conjunto de medidas urgentes con la pretendida finalidad de «agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo». A través de esta disposición se realizaron modificaciones de la normativa de suelo valenciana, algunas de ellas con nota-

bles efectos en la normativa ambiental (aunque creo que no puede afirmarse respecto a la creación de empleo, como reza el título de Decreto Ley). La tramitación legal de esta disposición culminó con la aprobación de la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat. En estas disposiciones se modifica la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Generalitat Valenciana. Aquí, no obstante, únicamente se mencionarán aquellas modificaciones que tienen alguna relación con aspectos ambientales o del régimen del suelo no urbanizable.

A) La articulación de la evaluación estratégica en la aprobación de los planes generales

Una de las cuestiones que se plantean como urgentes en la citada disposición es la articulación de la evaluación ambiental en el procedimiento de aprobación de los planes generales, para ello, la modificación legal, en este sentido, afecta exclusivamente al 1 del artículo 83 de la Ley Urbanística Valenciana:

«1. Previamente a la redacción técnica del plan general, el Ayuntamiento iniciará el procedimiento de evaluación ambiental estratégica mediante la elaboración del documento consultivo o de inicio a los efectos de la emisión del documento de referencia por el órgano ambiental en los términos previstos en el artículo 7 y siguientes de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, o norma que la sustituya».

El artículo 83 de la citada Ley urbanística contempla la tramitación (fase municipal) del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento general. En los apartados 2 y siguientes regula la fase de información pública e informes, terminando con la aprobación provisional municipal. No hay en estos apartados modificación normativa alguna. El legislador ha entendido, por tanto, que con la simple referencia que realiza en el apartado 1, tal y como se transcribe, es suficiente para la adecuada articulación de la evaluación estratégica. No voy a añadir mucho más, simplemente perplejidad. Si bien es cierto que la modificación algo ayuda a una adecuada aplicación, no lo es menos que la labor de interpretación sistemática con otras normas (la citada por el propio artículo 83.1) debe seguir realizándose, prácticamente como se hacía hasta ahora. Debe interpretarse lo que significa «previamente a la redacción técnica» o respecto del momento en el que se integra la memoria ambiental, en definitiva, la integración procedimental sucesiva (expediente único), lo que ya se desprende de la legislación ambiental básica. Si la adecuada articulación normativa era urgente (por aceptar esta afirmación, sin más) su concreción no ha despejado todas las dudas que motivaron, supuestamente, esa urgencia.

B) Modificaciones del régimen del suelo no urbanizable

La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Suelo No Urbanizable, también se vio modificada, de manera urgente. Únicamente se hará referencia a algu-

nas de estas modificaciones por afectar a elementos ambientales relevantes o, incluso, a los instrumentos de ordenación espacios protegidos.

Con la finalidad de facilitar el desarrollo de actividades y la creación de empleo se disminuyen o eliminan condicionantes ambientales. Así, se rebajan los condicionantes para la implantación de determinados usos de restauración, hoteleros y asimilados, bien eliminando el requisito obtener la declaración de interés comunitario (en viviendas rurales legalmente emplazadas en suelo no urbanizable, siempre que no se requiera un aumento del volumen edificado existente superior al 20%), bien exceptuando los requisitos de distancia y parcela mínimas cuando la implantación de los mencionados usos sea de interés para el desarrollo turístico rural o pueda acometerse mediante la recuperación del patrimonio arquitectónico radicado en suelo no urbanizable; esto último debe convertirse en un importante instrumento de rehabilitación de un patrimonio arquitectónico que en nuestra Comunidad ha tenido episodios de auténtico expolio.

Por otra parte, también se elimina el requisito de declaración de interés comunitario cuando los usos y aprovechamientos, excepcionalmente, vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como no urbanizable protegido. En estos supuestos, únicamente se requerirá el informe favorable de la conselleria competente en materia de espacios naturales. Además de agilizar la tramitación para la implantación de estos usos, creo que aquí, sin menoscabo de garantías ambientales, se procede a una adecuada coordinación normativa con la relativa a espacios protegidos.

Por último, y con carácter general, cuando estemos ante actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios, y en atención a su capacidad para crear empleo, la conselleria competente en materia de urbanismo podrá acordar su tramitación urgente a propuesta del ayuntamiento. Como todo procedimiento de urgencia, los plazos legales previstos se reducirán a la mitad, y el plazo de información pública será de veinte días hábiles. No obstante, la modificación legal deja un importante límite ambiental, es decir, en ningún caso se tramitarán con carácter de urgencia aquellas actuaciones que, por razón de su objeto, estén sujetas a informes exigidos por la legislación de patrimonio cultural o impacto ambiental.

3. DESARROLLO REGLAMENTARIO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

El Decreto 97/2010, de 11 de junio, reguló el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, así como la participación pública en materia de medio ambiente. La intención de esta norma reglamentaria no es solamente desarrollar el marco legal y básico y este ámbito, sino también establecer una importante conexión con la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana. Este desarrollo reglamentario no aborda, en modo alguno, cuestiones sustantivas por cuanto que, como afirma su exposición de motivos, «la normativa básica estatal reguladora de ambos derechos agota prácticamente el campo del desarrollo legislativo autonómico pero

confiere, en cambio, la posibilidad de aplicar las competencias autonómicas en la materia mediante la determinación del marco de ejercicio de esos derechos por los ciudadanos y el establecimiento del contexto organizativo y operativo en el que las autoridades públicas deberán atender con eficacia, diligencia y prestancia las demandas ciudadanas de información y participación en medio ambiente». La regulación, por tanto, que incorpora la disposición comentada se centra esencialmente, en aspectos formales, desarrollando, en este sentido, la tramitación de solicitudes de información:

Con este objeto y esta finalidad, el Decreto otorga revestimiento electrónico al Centro de Información y Documentación Ambiental (CIDAM), centro que, operando hace ya años, no tiene, hasta la fecha, una presencia notoria o importante en este campo y que, con esta norma, asume notables competencias. Semejante valoración merece la otra herramienta que contempla el Decreto, esto es, la Red de Información Ambiental de la Comunidad Valenciana (Red INAM), herramientas que son calificadas por el tratado Decreto de «hitos en la apuesta por una "e-co administración" en la Comunidad Valenciana». Términos utilizados exagerando su actual papel, sin duda. La creada Red INAM es, por tanto, la plataforma tecnológica de difusión ambiental accesible de desde la sede electrónica del CIDAM

Las dos cuestiones principales que, por tanto, incorpora este Decreto son la regulación formal del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y las principales herramientas electrónicas para el mismo. De esta forma, las solicitudes de acceso a información ambiental serán tramitadas por el CIDAM, adscrito a la conselleria competente en materia de medio ambiente. Se establece la obligación del CIDAM de poner a disposición del público el formulario general para las solicitudes de información ambiental. Este formulario está accesible desde la Red de Información Ambiental de la Comunidad Valenciana (Red INAM), es decir, está efectivamente disponible en la sede electrónica del CIDAM.

En cuanto a las competencias para la resolución de estos expedientes se atribuyen a la Subsecretaría de la Conselleria competente en materia de medio ambiente; resolución que procederá tras propuesta del CIDAM y pondrá fin a la vía administrativa. El contenido de esta resolución puede consistir simplemente en notificar el modo en el que los interesados pueden acceder al apartado de la Red INAM que contenga la información relativa a la solicitud de información efectuada, «o a aquellas direcciones electrónicas que contengan la información ambiental requerida para los supuestos en que ésta no deba estar necesariamente integrada en la Red INAM».

4. PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS

La Ley 3/2010, de 23 de noviembre, introduce en la Generalitat Valenciana un nuevo sistema de protección civil y gestión de emergencias, nuevo modelo por el que se modifica el vigente desde 2002 (Ley 9/2002), aunque basado en los mismos principios y fundamentos. Por ello, la Ley 3/2010 advierte de que se trata no de una ruptura sino de «un nuevo modelo de evolución y desarrollo adaptado a los nuevos tiempos y

nuevas necesidades que en materia de protección civil y gestión de emergencias» que intenta adaptarse al actual contexto social y económico y que está basado también en la experiencia acumulada en siete años de gestión derivados de la anterior Ley.

Como se acaba de apuntar, los fundamentos siguen siendo los vigentes, por ello también el medio ambiente se encuentra entre los bienes objeto de protección mediante las actuaciones en materia de protección civil o emergencias, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad públicas, así como –y esencialmente en lo que aquí interesa– accidentes graves.

Por ello, uno de los objetivos fundamentales de la actuación de las administraciones públicas en la Comunidad Valenciana en materia de protección civil y gestión de emergencias consiste en el análisis de la vulnerabilidad del territorio de cara a la obligatoria elaboración de los distintos mapas de riesgos. Precisamente, también en el año 2010, aunque con anterioridad al nuevo modelo, se publicó el Decreto 81/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones en la Comunidad Valenciana, y por el que se sustituye el anterior Plan aprobado en 1999. En puridad, se trata de una revisión y actualización del hasta ahora vigente Plan Especial, actualización que, no obstante, sería oportuno adecuar, aunque no esencial, al nuevo modelo legal.

De igual manera, sin alterar el modelo existente, la protección de los bienes ambientales se halla en la definición de los denominados servicios de intervención, así como sigue articulándose a las asociaciones ecologistas como parte de las entidades que pueden prestar voluntariado de protección civil. Por su parte, los instrumentos de protección civil y gestión de emergencias responden al mismo esquema que en la norma anterior, incluyéndose, eso sí, los planes de autoprotección (ya existentes) entre la enumeración de instrumentos que realiza la Ley 3/2010. Entre estos instrumentos, la nueva regulación legal incluye los denominados Planes de eventos especiales.

Hay, no obstante, dos aspectos que deben destacarse del nuevo modelo. En primer lugar, la inclusión, de manera expresa y singular, del personal técnico de prevención medioambiental entre los servicios esenciales de intervención, integrado por los técnicos forestales y los agentes medioambientales de la Conselleria de Medio Ambiente. En segundo lugar, la tipificación como infracción grave de la realización de actos negligentes o contrarios a las recomendaciones e instrucciones de las consellerias competentes en materia de protección civil y en materia de medio ambiente, que provoquen la movilización necesaria de recursos de los servicios esenciales de intervención; tipificación que conlleva una sanción de multa de 6.001 a 150.000 euros más, en su caso, la clausura temporal del centro, local o instalación, o la suspensión temporal de las actividades de riesgo por un término máximo de seis meses.

5. DESARROLLOS O MODIFICACIONES PUNTUALES

Mediante el Decreto 208/2010, de 10 de diciembre, se desarrolla el artículo 11 de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano y se establece el contenido mínimo de la documentación necesaria para la elaboración de los informes de patrimonio que

deben incorporarse a los estudios de impacto ambiental. En este sentido, se establece la obligación a los promotores de planes y programas sujetos a evaluación ambiental estratégica o de proyectos sujetos a estudio de impacto ambiental de realizar una memoria de impacto patrimonial sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural valenciano afectados, bienes que integran el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, etnológico, arqueológico y paleontológico. La valoración de la incidencia del plan o proyecto se realizará a través de una preceptiva prospección arqueológica o una consulta paleontológica, tal y como ya están contempladas en el artículo 59 de la citada norma legal.

En aplicación de la Directiva y legislación sobre servicios (Directiva 2006/123/CE y Ley 17/2009) el Consell, mediante el Decreto 106/2010, de 25 de junio, revisa y deroga la normativa de 1999 vigente hasta ahora sobre laboratorios de salud pública en el ámbito de la seguridad alimentaria y ambiental, esencialmente en cuanto a la autorización e inscripción que contemplaba el Decreto 216/1999, de 9 de noviembre, del Consell. Así, los laboratorios únicamente quedan sujetos a la comunicación de inicio de actividad (comunicación previa), o bien a la acreditación, sólo cuando pretendan participar en el control oficial de productos alimenticios [Reglamento (CE) núm. 882/2004]. No obstante, esta nueva norma reglamentaria establece, también, las condiciones mínimas de funcionamiento de estas actividades, con el objeto de garantizar la calidad de su actividad principal de verificación.

Una modificación puntual es la realizada mediante el Decreto 150/2010, de 24 de septiembre, por el que se modifica el reglamento de desarrollo de la Ley Forestal Valenciana. El objeto de esta modificación es evitar los posibles incendios forestales producidos por contacto o descarga disruptiva entre los conductores y la vegetación, así como para minimizar los efectos que pudieran derivarse de la rotura o caída a tierra de los conductores, con obligaciones para los titulares de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, con conductores desnudos, que discurran por terrenos forestales. Además, en el mismo Decreto se aprueba la correspondiente Instrucción Técnica.

III. ORGANIZACIÓN

Durante el 2010 mantuvo la vigencia la estructura orgánica de la Administración de la Generalitat Valenciana tal y como se reflejó en el informe anterior. Las modificaciones puntuales que en este sentido se han producido no han afectado a la Conselleria de Medio Ambiente. El Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, aprobado mediante Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell, fue desarrollado por Orden 1/2010, de 19 de enero, contando, por tanto, con la misma estructura que la reflejada en el informe anterior.

De acuerdo con el citado Reglamento Orgánico, la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismos y Vivienda, cuenta con la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda como órgano superior, y con los órganos directivos:

- La Dirección General del Agua

- La Dirección General de Vivienda y Proyectos Urbanos
- La Dirección General de Territorio y Paisaje
- La Dirección General de Urbanismo
- La Dirección General de Gestión del Medio Natural
- La Dirección General para el Cambio Climático

Siguen estando adscritas a esta Conselleria, como órganos colegiados, las comisiones territoriales de Urbanismo, las comisiones territoriales de Vivienda, la Comisión de Análisis Ambiental Integrado, las comisiones territoriales de Análisis Ambiental Integrado y la Comisión Consultiva de Evaluación y Seguimiento de la Protección y Conservación del Patrimonio Arbóreo de la Comunidad Valenciana. De igual forma, se adscriben a esta Conselleria los siguientes organismos: el Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA), la empresa pública VAERSA (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA), la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales y el Instituto Cartográfico Valenciano.

Aunque la estructura orgánica y competencias de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda no han sufrido variaciones, sí se han aprobado normas organizativas que afectan, directa o indirectamente, a la protección ambiental. En este sentido, puede citarse el Decreto 167/2010, de 15 de octubre, por el que se determina la composición de los consejos de administración de las autoridades portuarias de Alicante, Castellón de la Plana y Valencia o, esencialmente, el Decreto 178/2010, de 22 de octubre, por el que se crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Valenciana, como desarrollo orgánico, en esta Comunidad, de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (así como respecto al Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo). La Comisión Interdepartamental se configura como el órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos del Consell en relación con el medio rural para la aplicación de la citada Ley, mientras que el Centro asumirá la coordinación de todas las actuaciones necesarias para la puesta en funcionamiento del Programa, así como su ejecución y seguimiento.

También debe citarse el Decreto 216/2010, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se crea la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunidad Valenciana, a la que se hará referencia en el apartado de conflictos.

IV. EJECUCIÓN: DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental recibieron en los presupuestos de 2010 una disminución más que significativa, mucho mayor que la produci-

da en el 2009, se podría afirmar que el recorte sufrido en los programas ambientales para el 2010 no tiene precedente. La situación económica ha desplegado todos sus efectos sobre las inversiones ambientales de la Generalitat Valenciana.

La Dirección General de Gestión del Medio Natural sufrió un considerable descenso en las asignaciones de los programas que gestiona:

— El Programa Conservación del Medio Natural (programa 442.30) se vio recortado en un 25,95%, pasando de 17 millones y medio a 13 millones de euros. La disminución se produce esencialmente en el capítulo de transferencias, tanto corrientes como de capital. Derivado de la disminución que se produjo en 2009 en el capítulo de inversiones, lo único positivo que puede subrayarse es el tratamiento que reciben las inversiones en este Programa, sin apenas variación, aunque en el anexo de inversiones algunas de sus líneas de actuación se dotan a la baja. Así, por ejemplo, el «Desarrollo del Banco de Datos de la Biodiversidad» ha pasado de una previsión de inversión en el 2009 de 580 mil euros a 370 mil euros en 2010. Por el lado positivo, las actuaciones en fauna y flora, y en caza y pesca, siguen manteniendo los montos más importantes de las inversiones de este Programa.

— El Programa de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), ve reducida su dotación en un 23,51% (en 2009 fue del 8,92%). Las transferencias corrientes y de capital desaparecen de este Programa y las inversiones se disminuyen en un 8,40%, lo que representa un millón doscientos cincuenta mil euros, siguiendo la línea descendente de 2009. En definitiva, las inversiones en este Programa alcanzan en 2010 los 13 millones seiscientos mil euros.

— El Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), sufre una variación de -26,14% (-5,17% en 2009). Nula lectura positiva ofrece este Programa que ve reducida las inversiones en más de un 41%, lo que representa casi once millones y medio de euros. Este Programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de cuarenta y tres millones de euros (cincuenta y ocho millones y medio de euros en el 2009). Las líneas de actuación que mayor dotación reciben en inversiones son las relativas a la lucha contra la desertificación (con más de seis millones de euros) y el mantenimiento de infraestructuras de prevención de incendios (con casi tres millones y medio de euros, más de once millones de euros tuvo esta línea de actuación en el 2009 dirigida esencialmente a la creación de dicha infraestructura).

Los programas gestionados por la Dirección General para el Cambio Climático siguen teniendo asignados escasos recursos (en números absolutos) para la relevancia de las competencias que asume:

— El Programa Gestión Residuos (programa 442.50) tras el leve incremento del 2009 ha vuelto a sufrir un considerable decremento del 33,15%. El 35% si hacemos referencia exclusiva al capítulo de inversiones, lo que implica casi tres millones de euros. De los más de ocho millones de euros previstos en inversión en el 2009 hemos pasado a poco más de cinco millones trescientos mil euros en el 2010. Las actuaciones

que reciben mayor dotación siguen siendo las relativas a descontaminación de suelos, eliminación de determinados residuos (neumáticos) y sellado y desgasificación de vertederos que, a través de diferentes conceptos, reciben cerca de cuatro millones de euros.

— El Programa Cambio Climático y Calidad Ambiental (programa 442.60) sigue siendo uno de los de menor cuantía, con un decremento, además, del 15,87% (parecido al sufrido en el 2009). Las inversiones dentro de este Programa disminuyen un 28,62%, lo que supone casi un millón de euros. Las actuaciones en materia de contaminación (control contaminación atmosférica, control integrado de la contaminación y actuaciones sobre control emisión atmosférica-Protocolo Kyoto) reciben escasas dotaciones, aunque, quizás, lo más llamativo son los 700 mil euros que se asignan a nuevas infraestructuras de educación ambiental.

La Dirección General de Territorio y Paisaje gestiona dos programas, uno de ellos con una función urbanística y otro con una función de protección del paisaje, los dos han visto recortadas sus asignaciones presupuestarias, aunque ambos son poco importantes ya que estamos ante programas escasamente inversores:

— El Programa Paisaje (442.70), recibe una disminución del 27,56%. Sus inversiones se ven reducidas en un 34,96%, no alcanzando ni los dos millones trescientos mil euros. El programa en total recibe una dotación de poco más de tres millones de euros. Es absolutamente llamativo el anexo de inversiones, en el que el Plan de Acción Territorial del Paisaje recibe unos doscientos cincuenta mil euros (diez mil euros para su redacción), mientras que la «investigación y asistencias técnicas» están dotadas con más de un millón y medio de euros. En esto, el programa sí es continuista.

— El Programa Ordenación del Territorio y el Litoral (432.30), es el programa con menor dotación de los examinados (no llega a dos millones de euros), también ve disminuida su dotación en un 21,74%, pero esencialmente se afectan las inversiones, con un recorte del 62,56%, lo que implica dejar las inversiones del programa en algo más de 600 mil euros. Cualquier línea de actuación que se refleje en este programa tendrá, por tanto, recursos económicos escasos. Es lo que sucede con las denominadas «acciones para la sostenibilidad y calidad de vida» que de casi un millón cuatrocientos mil euros en el 2009, han pasado a poco más de doscientos mil euros en el 2010, no teniendo previsión alguna en los escenarios presupuestarios temporales.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua, han sufrido también una considerable disminución, aunque el relativo a las infraestructuras sigue siendo el de mejor dotación económica:

— El Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) sufre una disminución del 49,90% (14,91% en el 2009), con casi un 30% de decremento en inversiones. Se ha disminuido el programa, por tanto, prácticamente a la mitad, de casi 26 millones se ha pasado a casi 13 millones de euros. En inversiones, de los cuatro millones doscientos mil euros, la previsión es destinar más de dos millones y medio a

nuevas infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales, no siendo significativas las cantidades previstas para otras inversiones.

— El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos (programa 512.10), con más de noventa y tres millones de euros (aunque asume los gastos de personal y de funcionamiento ordinario, los que implican cinco millones de euros), ha visto reducida su dotación en un 23,07% (el 3,53% en 2009). Al contrario del ejercicio anterior, las inversiones reales también han sufrido un recorte significativo del 23,82% (más de 23 millones de euros), pasando de casi cien millones a 76 millones. De esta cantidad, se atribuye más del 50% a nuevas infraestructuras de encauzamiento de ramblas y barrancos, y más de veinte millones de euros a las obras en curso de nuevas infraestructuras agrarias.

Por su parte, la Conselleria de Infraestructuras y Transporte sigue gestionando algunos programas con incidencia ambiental. En este sentido, el Programa Energía (Programa 731.10) ha visto reducida su asignación en un 14,82% (9,70% en el 2009), aunque las inversiones han sufrido una reducción mínima (de poco más del 1%), aunque la mayor asignación la reciben las transferencias corrientes y de capital, esencialmente a organismos, entes y empresas de la Generalitat (prácticamente el 80% de la dotación del programa). En esta misma Conselleria, el Programa Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas (Programa 514.10), cuenta, entre sus objetivos básicos, con alguno de incidencia ambiental, así el programa sigue determinando entre sus objetivos «gestionar de forma sostenible e integrada el litoral» y «actuar en la costa de acuerdo con los objetivos en el Plan de Infraestructuras Estratégicas de la Comunidad 2004-10, para corregir los deterioros y mejorar las condiciones de uso». De todas formas, las inversiones en este programa han vuelto a sufrir una nueva disminución, pasando de algo más de nueve millones a seis millones de euros.

Otro programa con incidencia ambiental es el relativo al Desarrollo del Medio Rural (714.70) de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, gestionado por la Dirección General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural, que destina al capítulo de inversiones siete millones ochocientos mil euros y que, en transferencias de capital, sigue destinando cinco millones de euros al programa Ruralter, para la ejecución de una política de apoyo a los territorios rurales para su desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Además de las resoluciones judiciales que se comentarán a continuación, durante el 2010 se ha seguido la línea jurisprudencial ya consolidada (tal y como se expuso en el informe anterior) en orden a la repercusión de la acreditación de recursos hídricos suficientes en el planeamiento urbanístico. De igual manera, y en el mismo sentido que en informes anteriores, siguen resolviéndose conflictos relativos a las ordenanzas reguladoras de instalaciones susceptibles de generar campos electromagnéticos.

1. DAÑOS AMBIENTALES NO EVALUADOS AL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Mediante Sentencia de 1 de febrero de 2010, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana se resolvió el conflicto planteado por el proyecto de ampliación del Puerto deportivo de Altea (Puerto Luís Campomanes). Este conflicto llenó páginas de diarios por la repercusión no sólo ambiental sino también turística que la iniciativa proyectada conllevaba. En efecto, la afición a la pradera de posidonias hizo que Ecologistas en Acción reaccionara contra la concesión administrativa que habilitaba la citada ampliación. Los motivos de impugnación fueron diversos, pero, entre ellos, deben subrayarse dos. Desde la perspectiva formal se alegó la nulidad del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto; desde la vertiente material, los graves e irreversibles perjuicios ambientales que iba a sufrir el dominio público marítimo-terrestre.

Así, en la demanda se expresaba que «el Estudio de Impacto no se corresponde con el proyecto del 2002, sino con el del 1999, habiéndose presentado el último documento en el año 2001, ni tampoco se ha sometido a información pública el Proyecto del 2004, ni su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental y Estudio Económico, considerando que la Información expuesta, ha sido inconsistente parcial, sesgada y fragmentada». En puridad, estos vicios constituyeron el principal caballo de batalla del conflicto.

Tal y como contestó a la demanda la defensa de la Generalitat, la Declaración de Impacto ambiental de 31 de julio de 2002 fue favorable y la resolución de la Directora General de Planificación y gestión de Medio Natural de 10 de marzo de 2003, la declaró válida, no obstante las modificaciones del proyecto. Posteriormente, la Dirección General de Planificación y Gestión del Medio Natural, el 11 de abril de 2005 informó, reiterando el cumplimiento de la legislación de impacto ambiental y ratificando la declaración. A pesar, por tanto, de las modificaciones que había sufrido el proyecto, se había producido, de acuerdo con la propia defensa de la Generalitat, una especie de subsanación de la evaluación ambiental realizada en primer término

Los hechos probados, tal y como se acredita por el Tribunal en la Sentencia, demostraban que, tras la declaración de impacto favorable, un nuevo proyecto fue de nuevo sometido a información pública conjuntamente con el mismo EIA, referente al primer proyecto y, posteriormente, la propia administración autonómica consideró que la DIA realizada sobre el primer proyecto «conservaba toda su vigencia» y era aplicable al segundo proyecto que, a la postre se aprobó.

Centrados en estos términos el debate procesal, el Tribunal tuvo que examinar los dos proyectos sometidos a información pública y el contenido de la evaluación ambiental realizada sobre el primer proyecto, y ello a través de una notable prueba pericial. De esta prueba pericial se derivaron varias cuestiones esenciales. El análisis de alternativas era no sólo confuso sino contradictorio, por cuanto que en la DIA convalidada se estimaba aceptable la solución planteada en la denominada «alternativa quinta», mientras que en el contenido de la evaluación sólo se apreciaban cuatro alternativas.

Además, el proyecto variaba notablemente. En efecto, el proyecto para el que se efectuó la declaración de Impacto Ambiental, es decir, el de 1999 y el nuevo proyecto nuevamente sometido a Información Pública, diferían en cuanto a la superficie ocupada y a la configuración de los diques, en el nuevo proyecto se ocupan nuevos espacios y se diseñan superficies de construcción antes no diseñadas.

A partir de ahí, el Tribunal, certeramente, configura los esenciales fundamentos de su sentencia. De este modo, afirma que «permitir la convalidación de la DIA a un distinto proyecto básico, iría contra el efecto útil del Derecho comunitario», así como contra la propia técnica de la convalidación tal y como está diseñada en la Ley 30/1992. En definitiva, el Tribunal considera que la pretendida convalidación no puede lograr el efecto jurídico pretendido: «Para que ésta produjera dicho efecto, sería preciso que la misma permitiera el cumplimiento de la finalidad del procedimiento de impacto ambiental. Y el procedimiento de impacto ambiental no puede cumplir con su función cuando el órgano ambiental se basa para la declaración de impacto en un proyecto que no resulta el que es objeto de aprobación», «pudiendo afirmar que el procedimiento de impacto ambiental se ha llevado a cabo de forma imperfecta e incompleta, dado que se ha privado al órgano ambiental de una posibilidad de evaluación de la alternativa definitiva».

2. PLANIFICACIÓN EÓLICA

La planificación eólica también sufrió el control jurisdiccional durante el 2010. En efecto, mediante Sentencia TSJCV de 29 de abril de 2010 se declaró la nulidad de la Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda de 30 de diciembre de 2005, por la que se aprobaba, definitivamente, el Plan Especial de la Zona Eólica 6ª, plan de desarrollo del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (aprobado en julio de 2001). Los argumentos de la demanda (ONG ecologista) se basaban en diversos fundamentos, algunos de ellos de carácter claramente ambiental, como irregularidades de la evaluación realizada o la obligatoriedad de la evaluación estratégica. También se ponían de manifiesto cuestiones relativas a la distribución competencial así como al régimen especial, señalando la actuación fraudulenta de la administración autonómica de «convertir en instalaciones de menos de 50 MW aquellas instalaciones que técnica y económicamente pueden disponer de una potencia instalada superior, con la única finalidad de acceder al régimen de primas, es decir, obtener una rentabilidad añadida con cargo a los Presupuestos Generales del Estado». Son estas cuestiones competenciales y de caracterización del régimen especial de producción eléctrica sobre las que el Tribunal va a centrar su fallo.

La citada Sentencia, por tanto, analiza el régimen jurídico de la producción eléctrica de manera minuciosa, esencialmente en lo relativo al régimen especial de la producción eléctrica y a las competencias administrativas de autorización, todo ello en relación con los límites de potencia. En efecto, el límite de potencia es un criterio esencial en la normativa analizada por el Tribunal, por cuanto que determina las com-

potencias estatales y autonómicas en la autorización de los parques eólicos: la autorización de las instalaciones eólicas de más de 50 MW se atribuyen a la administración estatal, de acuerdo con el artículo 4 del derogado Real Decreto 536/2004 y actualmente del mismo precepto del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. Este límite de potencia también afecta a la sujeción de la instalación eólica al régimen especial que contempla el reglamento citado, accediendo de esta forma la instalación al régimen económico de primas (tema, ahora, afectado por la reducción de las primas en un alto porcentaje).

Se trata, por tanto, en este asunto de analizar la competencia autonómica ejercida mediante la resolución del Conseller de Territorio y Vivienda que se recurre (por la que se aprueba el citado Plan Especial), así como la adecuada sujeción al régimen especial de las instalaciones eólicas que incorpora el Plan, instalaciones (seis subconjuntos de aerogeneradores) cuyas potencias, de forma individualizada, es inferior al límite de los 50 MW.

La Sentencia recuerda que para el supuesto de instalaciones eólicas ubicadas en tierra, se considerara que, pertenecen a una única instalación, todos aquellos elementos de producción, que viertan su energía a un mismo transformador con tensión de salida igual a la de la red de distribución o transporte a la que hayan de conectarse. Además, el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana establece en su artículo 2º que «se considera parque eólico el conjunto de aerogeneradores que, con independencia de su titularidad, disten entre sí una distancia inferior a 2.000 metros medidos en proyección horizontal, o que viertan la energía eléctrica generada sobrante a la misma central de transformación con tensión de salida igual a la red de distribución o transporte a la que hayan de conectarse».

Pues bien, en el presente supuesto, en el conjunto de aerogeneradores sólo existe una estación de transformación que vierte su energía a una línea eléctrica aérea de 220 Kv. que conduce la energía hasta una única estación (la de Segorbe), además, los diversos conjuntos de aerogeneradores distan entre sí una distancia inferior a los 2.000 metros. De acuerdo con la normativa de aplicación, la conclusión era evidente; «teniendo en cuenta el criterio de la unidad de transformación; al existir solo un transformador para todos los subconjuntos de aerogeneradores debe entenderse que, todos ellos, constituyen un Parque Eólico, cuya potencia es de unos 200 MW (producibles por unos 142 aerogeneradores) y consiguientemente, indica el Tribunal, «se supera en un 400%, el límite que permite a las Comunidades Autónomas autorizar la implantación de parques sometidos al régimen eléctrico especial, que como sabemos está en 50 MW, y consiguientemente, ni podía el conjunto que se examina quedar sometido al régimen especial al que se ha hecho referencia, ni la competencia para su autorización corresponde a la Generalitat Valenciana».

El Tribunal, por tanto, identifica vicios tanto en el aspecto competencial como en lo relativo a la fragmentación argumentada por la parte actora y refleja en la Sentencia toda la doctrina habida sobre el concepto unitario de los proyectos de energía eólica

(Sentencias del Tribunal Supremo de de 28 de marzo y de 24 de abril de 2006). En efecto, la figura del parque eólico debe ser necesariamente contemplada desde una perspectiva unitaria, pues en otro caso quedaría desvirtuada la naturaleza y la función de este tipo de instalaciones generadoras de electricidad, «la instalación eléctrica es, pues, el parque como unidad y no cada uno de sus elementos singulares (entre ellos, los aerogeneradores) que lo integran». El Tribunal, en definitiva, declara la nulidad del Plan Especial recurrido, «no en sus contenidos urbanísticos propiamente dichos, sino en sus referencias y determinaciones energéticas, en la medida en que la Administración Autonómica carecía de competencias para regularlas».

3. VERTIDOS Y CONFLICTO INTERADMINISTRATIVO

Mediante la Sentencia del TSJCA de 30 de junio de 2010 se dirimió el recurso contencioso-administrativo de la Administración estatal frente a la desestimación por silencio por la Generalitat Valenciana de la solicitud formulada por la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas SA (Acuamed) relativa a la autorización de vertido al mar de la «Planta desalinizadora para garantizar los regadíos del Trasvase Tajo Segura», en Torrevieja, así como frente a la resolución de la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de 27 de julio de 2007, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por Acuamed contra la desestimación por silencio de aquella solicitud.

Se trata de un nuevo episodio de los diversos que ya cuenta la instalación y funcionamiento de la desalinizadora de Torrevieja. En este caso, los términos del conflicto son los siguientes:

1º. La Administración estatal, demandante, aduce «que la planta desalinizadora de Torrevieja es una obra declarada de interés general por Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, siendo la Administración General del Estado la competente para autorizar el proyecto y para emitir la Declaración de Impacto Ambiental, sin que la Administración autonómica valenciana pueda, a través de la autorización de vertido al mar de la planta desalinizadora, condicionar ese proyecto y cuestionar la viabilidad ambiental de la planta, y más cuando el sistema de vertido al mar de salmuera fue, junto con sus incidencias sobre el medio marino, una de las principales cuestiones sobre las que versó el examen efectuado en la DIA, habiendo debido la administración autonómica valenciana limitarse, en el ejercicio de su competencia autorizatoria de vertido al mar de la planta, a valorar los parámetros de seguridad y calidad de las aguas, que dependen del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la citada Declaración de Impacto Ambiental. Por todo ello concluye la demandante que en la medida en que la solicitud de autorización de vertido iba acompañada de la necesaria y suficiente documentación, y cumplía todos los requisitos exigidos por la legislación para su obtención, y siendo además que la viabilidad medioambiental del proyecto quedaba garantizada a través del cumplimiento de los condicionantes impuestos en la DIA, la citada resolución de 27 de julio de 2007 debió haber concedido la

autorización de vertido solicitada por Acuamed, al concurrir los requisitos necesarios para su obtención conforme a la legislación vigente».

2º. Por su parte, la Administración de la Generalitat manifiesta que «en virtud de los arts. 57 a 62 de la Ley de Costas y concordantes de su reglamento es claro que el órgano autonómico tiene amplio margen para establecer en la autorización de vertido al mar los condicionantes que considere necesarios, de conformidad con los criterios técnicos y jurídicos que estime oportunos y los objetivos y fines que la normativa persigue, y que pueden incluso ser más rigurosos que los establecidos en la Declaración de Impacto Ambiental, más aún cuando en el presente caso la DIA no se pronuncia sobre las posteriores modificaciones sufridas por el proyecto de la planta desalinizadora, modificaciones que afectan de manera determinante a los aspectos ambientales del mismo y que son el objeto propio de la autorización de vertido que corresponde valorar al órgano autonómico».

El Tribunal utiliza un doble argumento para desestimar las pretensiones de la Administración del Estado. El primero relativo a la propia defensa de la demandante, por cuanto que toda su argumentación gira alrededor de la favorable declaración de impacto ambiental que se emitió sobre el proyecto y en la que ya quedaron salvaguardados los distintos aspectos de protección de los elementos ambientales afectados. Pues bien, como apunta el Tribunal ello no es cierto por cuanto que la ampliación del proyecto que, en definitiva, es el que condiciona la autorización de vertido solicitada a la Administración autonómica no fue objeto de evaluación ni, por ende, de declaración de impacto, por lo que «no habiendo sido sometida a procedimiento de evaluación de impacto ambiental esa modificación del proyecto sobre el que versa la autorización de vertido, y afectando dicha modificación a aspectos esenciales de las condiciones de vertido al mar de la planta desalinizadora, elemento ambiental cuya valoración corresponde al órgano autonómico, es claro que la Generalitat, en el ejercicio de su competencia en materia de autorización de vertido, no quedaba constreñida, contrariamente a lo que sostiene la actora, a los requisitos y condiciones establecidos en la DIA aprobada».

El segundo argumento versa sobre las competencias de la parte demandada, esto es, sobre las competencias autonómicas respecto a las autorizaciones de vertido al mar. De acuerdo, indica el Tribunal, con el artículo 58 de la Ley de Costas, entre las condiciones a incluir en las autorizaciones de vertido deberán figurar: a) Instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación necesarias, estableciendo sus características y los elementos de control de su funcionamiento, con fijación de las fechas de iniciación y terminación de su ejecución, así como de su entrada en servicio; b) Límites cualitativos del vertido y plazos, si proceden, para la progresiva adecuación de las características del efluente a los límites impuestos; y c) Evaluación de los efectos sobre el medio receptor, objetivos de calidad de las aguas en la zona receptiva y previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación. Por ello, las competencias autonómicas en este ámbito tienen a garantizar un alto nivel de protección

de los elementos ambientales impactados, gozando, por tanto, el órgano autonómico de un significativo margen de apreciación.

Desmontados, de esta forma, los argumentos de la Administración estatal, el Tribunal desestima el recurso y declara ajustado a derecho las resoluciones autonómicas recurridas, quedando, a la postre, la instalación sin autorización de vertido.

4. APLICACIÓN DE LA LEY 27/2006 AL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS MUNICIPALES CON FINES AMBIENTALES

Es objeto de la Sentencia del TSJCV de 17 de marzo de 2010 la Ordenanza Municipal para la Instalación de Contenedores para el Depósito y Recogida de Residuos Urbanos generados durante el uso de la construcción, en el Ayuntamiento de Denia, concretamente, y respecto a lo que aquí interesa, la litis se centró en la aducida causa de nulidad de pleno derecho en el procedimiento seguido para la tramitación y aprobación de la Ordenanza, al no aplicar 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

La defensa del Ayuntamiento se redujo a sostener la aplicación de la Ley 7/1985, concretamente su artículo 49 sobre procedimiento de aprobación de Ordenanzas Municipales, negando el carácter ambiental de la Ordenanza y, por ende, la aplicación a este supuesto de la Ley 27/2006 y afirmando que la «participación ciudadana se cumplió con la exposición pública de la Ordenanza durante treinta días a efectos de alegaciones».

Centrado así el debate, el Tribunal primero examinó la naturaleza ambiental de la Ordenanza para, después, dirimir sobre la necesaria aplicación de la Ley 27/2006 en el procedimiento de elaboración y aprobación.

Como premisa, debe recordarse, que la Ley 27/2006, de carácter básico, regula la participación en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. El Tribunal, entre otras cuestiones que prevé la citada disposición legal, recuerda el tenor de su artículo 18 al establecer que «las Administraciones Públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las Disposiciones de carácter general» que versen, entre otras materias, sobre gestión de residuos.

En la Sentencia se identifica el objeto y finalidad de la Ordenanza. En este sentido, en su propio preámbulo hace referencia a que con esta norma «se trata de complementar la regulación legal de la gestión de los residuos urbanos establecido en la Ley 10/2000, de Residuos y su normativa de desarrollo» amparándose, también, en la legislación estatal sobre residuos. A mayor abundamiento, el preámbulo sigue adicio-

nando importantes elementos, de esta forma, indica que las circunstancias que han aconsejado elaborar dicha Ordenanza derivan de «las exigencias de modernización que impone la normativa aplicable a esta clase de Servicios Públicos con clara influencia medio ambiental».

A la vista de esta constatada finalidad, de la propia regulación local, y de las normas legales que otorgan cobertura a la Ordenanza, el Tribunal alcanza una conclusión: «efectivamente la Ordenanza debió de someterse a las previsiones de participación reguladas en la Ley 27/06, de 18 de julio», por cuanto que es «una disposición de carácter general que trata de gestión de residuos, y en este punto no puede admitirse lo alegado por el Ayuntamiento de que la gestión de los residuos empieza con la retirada de los mismos de los contenedores, sino que por el contrario la gestión de residuos comprende igualmente los Sistemas e Instalación de contenedores y sus tipos, dimensionado, determinación de puntos de recogida, pues indudablemente todas estas decisiones se enmarcan en un concepto amplio de la Gestión de los Residuos, no siendo igual a dichos efectos que el contenedor se instale en superficie o subterráneo, la estanqueidad del mismo, o su volumen».

Ahora bien, una vez sentenciada la necesaria aplicación de la Ley 27/2006, en un segundo momento de análisis se trata de identificar el alcance de dicha aplicación. En este sentido y como certeramente apunta el Tribunal, la citada Ley no regula procedimiento participativo alguno sino que establece con carácter general la obligación de promover la participación real y efectiva del público. La obligación recae sobre la Administración pública actuante, que debe velar por el correcto cumplimiento de las garantías participativas que recoge la Ley 27/2006, así como el propio Convenio de Aarhus. La actuación municipal, en este sentido, se circunscribió a aplicar las previsiones contenidas en el artículo 49 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, «y por lo que a la publicidad se refiere remitió la misma al BOP, y la expuso en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, y transcurridos treinta días sin que se formularan alegaciones se procedió a la aprobación definitiva de la misma». El Ayuntamiento, por tanto, obvió aplicación alguna del artículo 18 de la Ley 27/2006, «el Ayuntamiento debió de prever ...qué miembros de la población de Denia tenían la condición de personas interesadas y podían por consiguiente participar en dicho procedimiento», dejando sin aplicación el concepto de persona interesada que contempla la citada legislación, es decir, dejando fuera del procedimiento participativo a las «personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cumplan los demás requisitos previstos por la Ley en su artículo 23». El vicio procedimental fue suficiente para declarar la nulidad de la Ordenanza.

En definitiva, el alcance local de esta Sentencia es notable, por cuanto que recuerda a los gestores municipales la necesidad de operar con todo el ordenamiento, incluso el ordenamiento ambiental, incluso aquellas disposiciones ambientales que no regulan específicamente procedimientos locales, sino que realizan regulaciones genéricas y que, es obvio y jurídicamente ortodoxo, modifican también el marco normativo sobre régimen local.

VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

1. UN NUEVO EPISODIO EN EL CONFLICTO EUROPEO SOBRE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VALENCIANA

El 16 de septiembre de 2010 el Abogado General presentó sus conclusiones en el Asunto C - 306/08. Dos cuestiones esenciales deben subrayarse dan entrada respecto a estas conclusiones. La primera, no estamos ante un conflicto ambiental; la segunda, las Directivas comunitarias no son de aplicación a los procedimientos urbanísticos que contempla la legislación valenciana (procedimientos respecto a los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas –PAI–). Esta última es, únicamente, la cuestión sobre la que se centran las conclusiones.

El Abogado general realiza primero un análisis de los criterios jurisprudenciales de interpretación de las Directivas en materia de contratos públicos, advirtiendo de la necesaria cautela en esta labor para «no estirar excesivamente el significado de determinados criterios incorporados a las Directivas sobre contratos públicos para hacer encajar el presente acuerdo en el ámbito de aplicación de esa normativa».

Como apunta el Abogado general, no se discute que, en el presente asunto, los municipios que adjudican los PAI son poderes adjudicadores, que los urbanizadores son operadores económicos, y que se celebra un contrato por escrito entre ambos, en el sentido de las Directivas 93/37 y 2004/18. Lo que se plantea son dos cuestiones, la primera si el contrato en cuestión tiene carácter oneroso en el sentido de las Directivas en cuestión, es decir, si existe relación onerosa a cargo del poder adjudicador, la segunda si se trata de una concesión de obra pública, las dos, avanzo ya, tendrán respuesta negativa por el Abogado general.

El Tribunal de Justicia ha atribuido un sentido amplio al concepto de «carácter oneroso», con la finalidad de propiciar la competencia en la contratación pública y eliminar obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado. No obstante, el Abogado General cita la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2005 (Sentencia Parking Brixen) en la que se estimó que, para que hubiese contrato público de servicios, la contraprestación había de pagarla directamente la entidad adjudicadora al prestador de servicios. De igual forma, en el asunto Helmut Müller, el Abogado General ha estimado que «el concepto de contrato oneroso se basa en la idea de un intercambio de prestaciones entre el poder adjudicador, que paga un precio, y el adjudicatario, llamado a realizar los trabajos u obras». En conclusión, afirma, «la exigencia del carácter oneroso implica que la entidad adjudicadora tiene que hacer uso de sus propios fondos, directa o indirectamente». «La financiación directa se produce cuando el poder adjudicador recurre a fondos públicos para pagar las obras o los servicios en cuestión; la financiación indirecta, cuando sufre un perjuicio económico como consecuencia del método de financiación de las obras o los servicios». No concurre ninguna de estas circunstancias en los PAI de la legislación urbanística valenciana, por cuanto que quien financia los costes de urbanización del procedimiento

indirecto de gestión del PAI es el urbanizador, y éste recupera dichos costes y gastos de los propietarios de terreno. Por tanto, son los propietarios del terreno los que costean las obras públicas que precisa la urbanización, no habiendo tampoco financiación indirecta municipal.

Si no concurre causa onerosa, la vía que queda para la posible aplicación de las Directivas es la calificación de concesión de obra pública. Con acierto, el Abogado general elimina esta posibilidad. Una concesión de obra pública –apunta– «es un contrato que presenta las mismas características que un contrato público de obras, con la salvedad de que la contrapartida de las obras consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio». Pues bien, en el supuesto de los PAI el urbanizador (supuesto concesionario) no tiene derecho alguno a explotar la obra resultante, por lo que la inexistencia de ese derecho conduce a la inexistencia de concesión y, en definitiva, de la posibilidad de aplicar las Directivas sobre contratación pública.

Queda ya esperar a la Sentencia, pero, quizás, al final tanto ruido quede en nada, como, por otra parte, era razonable.

2. CONTINUACIÓN DEL CONFLICTO DEL CABANYAL

Como se apuntó en el Informe 2010, el Ministerio de Cultura aprobó la Orden de 29 de diciembre de 2009 en la que se declara que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar determina la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, así como la obligación del Ayuntamiento de Valencia de proceder a la suspensión inmediata de la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto no se garantice la protección de los valores histórico-artísticos, y requirió a la Generalitat Valenciana para que suspenda inmediatamente todas las actuaciones administrativas relacionadas con el PEPRI, en tanto se lleve a cabo la adaptación del mismo y se adopten las medidas oportunas para asegurar que el Ayuntamiento de Valencia cumple la obligación de suspender su ejecución.

La reacción de la Generalitat fue rápida y contundente al aprobar mediante Decreto-ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell de la Generalidad Valenciana, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, disposición que fue recurrida por inconstitucional por el Gobierno de la Nación. El Decreto-ley se tramitó como proyecto de ley, aprobándose la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, disposición de nuevo recurrida por el Gobierno de la Nación dando lugar al Auto del Tribunal Constitucional 104/2010, de 28 de julio de 2010, en el que se adopta la suspensión, concretamente, de sus artículos 1, 2 y 3, el apartado 2 de la disposición derogatoria y el párrafo segundo de la disposición final segunda de la citada Ley 2/2010. Situación en la que nos encontramos actualmente.

La Ley 2/2010, ley singular de caso concreto, declara expresamente en su articulado que el Plan especial de protección y de reforma interior del Cabanyal-Canyamelar

no perjudica la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia y declara la compatibilidad entre la total ejecución del citado Plan especial y la declaración de bien de interés cultural del conjunto histórico de Valencia. De igual manera, el artículo 2 de la Ley autoriza expresamente las actuaciones e intervenciones sobre la estructura urbana y arquitectónica del conjunto histórico tal y como las prevé el Plan especial y obliga (artículo 3) a la Administración de la Generalitat a realizar todos los actos que sean necesarios para la total ejecución del Plan especial, «sin que tales actos de ejecución puedan verse menoscabados de cualquier modo por los actos o acuerdos de otras Administraciones públicas», dedicatoria especial a la intervención del Ministerio de Cultura. No se queda ahí la norma legal, sino que, modificando el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell, por el que se declaró bien de interés cultural al conjunto histórico de Valencia, establece su derogación «en cualquier aspecto que pudiera oponerse a lo establecido en la norma o a la total ejecución del Pepri Cabanyal» y retrotrae los efectos de su entrada en vigor al 11 de mayo de 1993, fecha de la entrada en vigor del citado Decreto 57/1993 y al 2 de abril de 2001, fecha de la aprobación definitiva del Plan especial del Cabanyal.

Para el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados, el Tribunal Constitucional realizó una adecuada ponderación entre los intereses públicos en juego, influyendo definitivamente en su decisión los perjuicios que sufriría el interés público de la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico. En efecto, la Ley 2/2010 tiene una única finalidad, la ejecución inmediata del Plan Especial del Cabanyal, instrumento que, por un lado, afecta, y ello no es controvertido, a una zona especialmente protegida y, por otro, conlleva necesariamente actuaciones que suponen, cuando menos, «un riesgo para la integridad de dicho conjunto histórico y, por extensión, para el interés público subyacente en proteger el barrio Cabanyal-Canyamelar», no pudiendo vencer a la protección de este interés cualquier otro interés urbanístico o «eventuales retrasos en la ejecución de la planificación urbanística derivados del mantenimiento de la suspensión». El Tribunal pone especial esmero en no incurrir en valoración alguna sobre el fondo del conflicto, y así expresamente indica que «si el Plan especial de reforma interior aprobado no contradice sino que complementa y refuerza la protección del conjunto histórico» –argumento de la Generalitat Valenciana–, se trata de una cuestión que conecta directamente con la decisión última, esto es, con el fondo del asunto. Era esperada esta resolución del Tribunal, por cuanto que si en este asunto hay algo claro, ello es la imposibilidad de restituir la cosa a su estado inicial de producirse la ejecución del Plan especial y, por tanto, la pérdida definitiva y permanente del patrimonio alterado.

3. LA PUESTA EN MARCHA DE UN NUEVO CONFLICTO: LAS PROSPECCIONES DE HIDROCARBUROS

Los últimos días del año ofrecieron un nuevo y energético conflicto entre el Estado y la Comunidad Valenciana. El Consejo de Ministros mediante Real Decreto 1775/2010, de 23 de diciembre, otorgó los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Albufera», «Benifayó» y «Gandía», por un periodo de seis años, autorizando a la compañía «MEDOIL, plc» a la prospección de hidrocarburos, para su fu-

tura explotación, en diversos sectores ubicados frente a las costas de Valencia. Además de reacciones políticas de distinta naturaleza, pero todas ellas unánimes y en contra de los permisos de investigación, la Generalitat reaccionó a través de dos medidas concretas, la primera autorizando el Consell a la Abogacía General de la Generalitat para que interponga un recurso contencioso administrativo contra el real decreto por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos en diversos puntos de las aguas costeras del golfo de Valencia. La segunda aprobando el Decreto 216/2010, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se crea la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunidad Valenciana.

En el citado Decreto el Consell esgrime una argumentación esencialmente ambiental para justificar la creación de la Comisión Delegada y en la que ya se deja vislumbrar la argumentación del recurso contencioso. Los permisos de investigación afectan, nos indica la norma, a zonas de especial protección como pueden ser les Illes Columbretes o el Parque Natural de la Albufera de Valencia; también afecta a sectores estratégicos de la economía valenciana, como la importante actividad turística desarrollada en las costas valencianas del golfo de Valencia, actividad que podría verse gravemente amenazada como consecuencia de los permisos otorgados.

El órgano creado asume una misión: el seguimiento exhaustivo de las actividades prospectivas autorizadas, «cumpliendo con el ejercicio irrenunciable de las competencias conferidas a la Generalitat sobre las materias que pueden verse afectadas y para salvaguardar el derecho de todos los valencianos y las valencianas a gozar de un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado según establece el artículo 17.2 del Estatut». La Comisión se configura como un órgano superior colegiado y está integrada por representantes de distintos órganos de la Administración del Consell, presidida por el vicepresidente tercero del Consell y titular de la Conselleria competente en materia de medio ambiente, agua, urbanismo y vivienda. Lo que no queda claro en el Decreto es la forma en la que la Comisión ejercerá las funciones que le atribuye, como, por ejemplo, «establecer las bases para abordar el seguimiento de la autorización del Gobierno para realizar la prospección de hidrocarburos y su futura explotación», bases que, en cualquier caso, no podrán implicar invasión de competencias por mucho que el texto del Decreto señale que de lo que se trata es de «abordar» el seguimiento. Tampoco se alcanza a entender el plazo de un año que el Decreto otorga a la «vigencia» de la Comisión, salvo que el Consell tenga la confianza de la resolución judicial del conflicto a favor y en ese plazo. Es evidente que el *iter* del recurso y su resolución definitiva nos indicarán la salida al conflicto.

VII. APÉNDICE INFORMATIVO

1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

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

Conseller: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Secretaria Autonómica: María de los Ángeles Ureña Guillem

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

Directora General de Territorio y Paisaje: Aranzazu Muñoz Criado

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

Director General para el Cambio Climático: Jorge Lamparero Lázaro

— 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 Montoro Blasco

— Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

VAERSA: Sociedad pública Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA

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

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía

2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 2009

— Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, mediante la que se modifican:

— Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal.

— Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos.

— Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental.

- Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental.
- Ley 9/1998, de pesca.
- Ley 13/2004, de caza.
- Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, y Ley 12/2010, de 21 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.
- Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia.
- Ley 3/2010, de 23 de noviembre, de protección civil y gestión de emergencias.
- Decreto 97/2010, de 11 de junio, por el que se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y la participación pública en materia de medio ambiente.
- Decreto 106/2010, de 25 de junio, sobre laboratorios de salud pública en el ámbito de la seguridad alimentaria y ambiental.
- Decreto 150/2010, de 24 de septiembre, de modificación puntual del reglamento de desarrollo de la Ley Forestal Valenciana.
- Decreto 208/2010, de 10 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 11 de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano.

En materia de organización:

- Orden 1/2010, de 19 de enero, por la que se desarrolla el Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.
- Decreto 167/2010, de 15 de octubre, por el que se determina la composición de los consejos de administración de las autoridades portuarias de Alicante, Castellón de la Plana y Valencia.
- Decreto 178/2010, de 22 de octubre, por el que se crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 216/2010, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunidad Valenciana.

3. PRINCIPALES ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

En el 2010 se aprobó el Decreto 81/2010, de 7 de mayo, mediante el que se revisó y aprobó el nuevo Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones de la Comunidad Valenciana. Además, otras planificaciones avanzaron en el procedimiento de elaboración.

Así, a finales de julio se abrió el periodo de acreditación del cumplimiento de requisitos a los efectos de inclusión como público interesado en la fase de consultas del Plan de acción territorial del paisaje de la Comunidad Valenciana, y mediante Resolución de 3 de agosto de 2010, del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, se amplió el periodo de información pública del proyecto de decreto del Consell de aprobación del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia.

Debe destacarse que durante el año 2010 se culminó, por fin, la elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobándose mediante Decreto del Consell 1/2011, de 13 de enero.

4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DEL AÑO 2010

- Sentencia núm. 100/2010, de 1 de febrero (Sección 2ª)
- Sentencia núm. 392/2010, de 20 de abril (Sección 3ª)
- Sentencia núm. 505/2010, de 29 de abril (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 121/2010, de 2 de marzo (Sección 5ª)
- Sentencia núm. 254/2010, de 9 de marzo (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 207/2010, de 15 de marzo (Sección 5ª)
- Sentencia núm. 327/2010 de 17 de marzo (Sección 2ª)
- Sentencia núm. 671/2010, de 28 de mayo (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 362/2010, de 2 de junio (Sección 5ª)
- Sentencia núm. 847/2010, de 30 de junio (Sección 1ª)
- Sentencia núm. 861/2010, de 30 de junio (Sección 1ª).