

# Política ambiental de la Comunidad Valenciana

---

JUAN ROSA MORENO

## Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general .....	628
2. Legislación .....	629
2.1. Ordenación del territorio y paisaje .....	629
2.2. Actividades clasificadas .....	630
2.3. Evaluación de impacto ambiental .....	630
2.4. Prevención y control de la contaminación .....	630
2.5. Aguas .....	631
2.6. Residuos .....	632
2.7. Ruidos .....	632
2.8. Montes .....	632
2.9. Espacios naturales protegidos .....	633
2.10. Otra normativa de interés .....	634
3. Organización .....	635
3.1. Evolución de la administración ambiental valenciana .....	635
3.2. Instrumentos orgánicos de participación .....	637
3.3. Estructura organizativa y de participación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible .....	639
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas .....	639
4.1. Los programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación .....	639
4.2. La planificación en materia de residuos .....	642
4.3. La planificación forestal .....	643
5. Jurisprudencia ambiental destacada del Tribunal Superior de Justicia .....	644

	<i>Página</i>
5.1. Sobre evaluación de impacto ambiental .....	644
5.2. Sobre vertidos de aguas residuales .....	645
5.2.1. La autorización provisional de vertidos .....	645
5.2.2. Delimitación competencial .....	646
5.3. En materia de residuos .....	646
5.3.1. Vertederos de residuos urbanos .....	646
5.3.2. Potestad sancionadora en materia de residuos tóxicos y peli- grosos .....	647
5.3.3. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases ..	647
5.4. Sobre ruido .....	648
5.5. Sobre protección de zonas húmedas .....	649
5.5.1. El catálogo de zonas húmedas .....	650
5.5.2. Ordenación del perímetro de protección .....	650
5.6. Planes de ordenación de recursos naturales: su naturaleza reglamenta- ria .....	651
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales .....	653

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los Reales Decretos-leyes 10/1978 y 47/1978, ambos de 17 de marzo, concedieron y regularon el Régimen Preautonómico para el País Valenciano, régimen que ya asumió competencias en materia de protección ambiental, ejercidas por la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo (cuya estructura orgánica y funcional fue aprobada por Decreto de 2 de agosto de 1979). Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, la Comunidad Valenciana asumió competencias (artículo 31) en materia de ordenación del territorio y del litoral, montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, y espacios naturales protegidos, así como (artículo 32) en cuanto a las medidas adicionales de protección ambiental y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano. En definitiva, todas aquellas que se deducen del bloque de constitucionalidad. A partir de aquí, se produjo el traspaso, por parte del Estado, de funciones y servicios en materia ambiental, a través, entre otros de menor relevancia, de los Reales Decretos 2835/1983, de 5 de octubre, 3411/1983, de 2 de noviembre, 3510/1983, de 9 de noviembre, y 2365/1984, de 8 de febrero.

En la política y legislación ambiental que, desde ese momento, se ha desplegado en la Comunidad Valenciana pueden identificarse tres etapas. La primera relativa a la década de los ochenta, concretamente alcanza hasta 1989, en la que puede afirmarse la inexistencia de una política propia, únicamente se seguían los

dictados de la política ambiental que se diseñaba desde la administración estatal, la producción normativa en este ámbito era escasa, únicamente se legisló en el concreto ámbito de los espacios naturales, el resto eran simplemente normas de organización y atribución de competencias. La segunda etapa, desde 1989 hasta 2001, caracterizada por una notable producción normativa en materia de protección ambiental pero, sin embargo, también por una visible falta de estrategia ambiental y de integración de la política ambiental en otros sectores. Esta segunda etapa coincide, en su inicio, con la creación de la Agencia de Medio Ambiente, mediante Decreto 3/1989, de 16 de enero, órgano que, como se verá, tuvo una vida efímera. En los últimos años se inicia una tercera etapa, en la que nos encontramos en la actualidad, caracterizada por un intento de diseño de una política global en materia de desarrollo sostenible. No obstante, en cuanto al sistema normativo la situación no puede calificarse de óptima, ya que, en importantes ámbitos de protección ambiental, o bien la legislación valenciana aún no está adaptada a la normativa básica y europea o bien no se encuentra desarrollada. En este sentido, en esta comunidad autónoma no se ha diseñado aún ningún sistema general y coordinado de técnicas de prevención ambiental (aunque en estos momentos existe un proyecto de ley en las Cortes Valencianas con esa finalidad).

Por su parte, la aplicación de la legislación ambiental también tiene flancos débiles, esencialmente en materia de utilización del suelo. Los instrumentos urbanísticos, así como los escasos instrumentos de ordenación del territorio, aunque formalmente elaborados con la correspondiente evaluación ambiental, no han sido útiles, al menos como valoración general, para una correcta integración, en este importante ámbito, de la política ambiental.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PAISAJE**

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana estableció el marco normativo en esta materia hasta su derogación por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Esta nueva legislación en el ámbito de la ordenación territorial, además de cumplir con los objetivos clásicos en esta materia, tiene dos principales cuestiones que deben ponerse de relieve. La primera es la configuración del paisaje como un patrimonio común de todos los ciudadanos y elemento fundamental de su calidad de vida, conforme al Convenio Europeo del Paisaje. De acuerdo con ello, se establecen medidas para el control de la repercusión que sobre el mismo tiene cualquier actividad con incidencia territorial. Se exige a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estudios específicos de paisaje y se potencia la política en esta materia, otorgando un importante papel al Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

La segunda cuestión hace referencia a la política territorial para el desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana. En efecto, la citada Ley 4/2004 establece los principios en los que se ha de basar la política territorial para el desarrollo sostenible y regula criterios de ordenación del territorio relativos al desarrollo sostenible, tales como la protección del paisaje, la utilización racional de los recursos naturales, la utilización racional del suelo, la ordenación del litoral, los recursos hídricos, los recursos minerales y energéticos y la protección del medio natural, patrimonio cultural y rural.

## **2.2. ACTIVIDADES CLASIFICADAS**

La clásica licencia de actividad fue regulada en la Comunidad Valenciana por la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas. Se trata de una disposición esencialmente procedimental, aplicándose en lo demás el todavía vigente Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Con carácter limitativo, mediante Decreto 54/1990, de 26 de marzo, se aprobó el nomenclátor de actividades, cuyas condiciones técnicas se exigen sin perjuicio de las previsiones contenidas en la normativa estatal.

## **2.3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

La Ley 2/1989, de 3 de marzo, fue la primera ley autonómica que reguló la evaluación de impacto ambiental (incluso la primera norma autonómica posterior a la normativa básica). Esta Ley fue desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre. La normativa valenciana sobre evaluación de impacto amplió el ámbito material de aplicación, adicionando una gran cantidad de actividades respecto a las establecidas en la anterior normativa básica, además reguló una técnica menor de evaluación –la estimación de impacto– y sujetó a evaluación ambiental los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. Como se produjo con la legislación estatal, también en la Comunidad Valenciana el ámbito material de aplicación de las evaluaciones ambientales ha sido objeto de ampliación a través de las disposiciones sectoriales, como es el caso de la normativa urbanística valenciana.

No obstante, tras la modificación de la legislación básica para la incorporación de la normativa europea, a través de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, la legislación valenciana necesita una urgente modificación para su adecuada adaptación a la vigente normativa básica, necesidad que se incrementa si se tiene en cuenta la normativa europea sobre evaluación ambiental de planes y programas y la actual tramitación de un proyecto de ley estatal para su incorporación a nuestro ordenamiento.

## **2.4. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN**

La Comunidad Valenciana no ha diseñado ningún sistema propio de técnicas de intervención ambiental (autorización ambiental integrada, evaluación de im-

pacto ambiental y licencia). En estos momentos se encuentra en tramitación en las Cortes Valencianas el proyecto de ley de prevención de la contaminación y calidad ambiental que define y regula los diversos instrumentos de intervención administrativa ambiental.

Por ello, en este ámbito y por ahora simplemente se cuenta con un desarrollo reglamentario de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. En efecto, el Decreto 30/2004, de 5 de marzo, desarrolla determinados aspectos de la citada disposición legal, desarrollo que es esencialmente procedimental, regulando procedimientos simplificados y ágiles, que intentan reducir las cargas burocráticas del administrado (según apunta el preámbulo del Decreto), aunque bien es cierto que en su articulado en modo alguno se plasma esta loable meta.

En este apartado se debe reseñar, por último, la creación mediante Decreto 144/2005, de 7 de octubre, del Centro de Tecnologías Limpias de la Comunidad Valenciana, entre cuyas funciones se incluyen la información y asesoramiento técnico a la administración y empresas en el campo de las tecnologías limpias, así como la elaboración y mantenimiento de guías de las mejores técnicas disponibles.

## **2.5. AGUAS**

Con objeto de garantizar una actuación coordinada y eficaz entre las distintas Administraciones Públicas en materia de evacuación y tratamiento y, en su caso, reutilización de las aguas residuales en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, se aprobó la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de Aguas Residuales, norma que es habilitada tanto por la competencia de la Generalitat en cuanto a las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecta a otra comunidad autónoma, así como en el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental, en desarrollo de la Ley de Aguas de 1985.

A partir de esta norma legal, se aprobaron varios textos reglamentarios en los que se contemplan el desarrollo normativo de los distintos aspectos esenciales en materia de saneamiento, esto es, la planificación (recogiendo la coordinación de actuaciones entre la Generalitat y las entidades locales), la financiación y la organización. De este modo, el 25 de enero de 1993 se aprobaron los Decretos 8/1993 y 9/1993, sobre elaboración y aprobación del Plan director de saneamiento y depuración, así como de los planes zonales, y sobre la financiación de la explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración, respectivamente. Mediante Decreto 7/1994, de 11 de enero, se aprueba definitivamente el Plan Director de Saneamiento y Depuración, así como mediante Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, se aprobó el Reglamento sobre Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento.

En cuanto a la vertiente organizativa, el Decreto 170/1992, de 28 de abril (modificado por Decreto 47/1995, de 22 de marzo), aprobó el Estatuto de la Enti-

dad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, creándose el Centro de Servicios para la Gestión del Agua por Decreto 97/1995, de 16 de mayo.

## **2.6. RESIDUOS**

Recogiendo los mandatos comunitarios, así como adicionando medidas de protección a la normativa básica (Ley 10/1998 de 21 de abril) se aprobó la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de Residuos, que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos, así como la regulación de los suelos contaminados. Esta disposición legal establece un peculiar marco de instrumentos de planificación, a través del Plan Integral de Residuos y de los planes zonales que lo desarrollan en materia de gestión de residuos urbanos, ambos de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas y particulares. Los planes zonales se han convertido en la pieza esencial de la gestión de estos residuos en gran parte del territorio de la Comunidad Valenciana.

Además, también existen varias normas reglamentarias que contemplan el régimen jurídico particular de determinados tipos de residuos, así el Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, que regula la gestión de los residuos sanitarios o el Decreto 200/2004, de 1 de octubre, sobre la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno o con fines de construcción.

## **2.7. RUIDOS**

Con el objeto de prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica en el ámbito de la Comunidad Valenciana para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su medio ambiente se aprobó, en el marco de la política europea, la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica, disposición que se adelantó a la normativa básica estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre). La legislación valenciana ha sido desarrollada parcialmente, adecuándose dicho desarrollo también a la normativa básica, por el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, por el que se establecen normas de prevención y corrección del ruido originado en actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios, así como las limitaciones y procedimientos de evaluación. Por último, también puede citarse el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, sobre el control del ruido producido por los vehículos a motor.

## **2.8. MONTES**

Las competencias de la Generalitat Valenciana, en esta materia, se materializaron en la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de montes, reguladora del régimen legal específico de los montes o terrenos forestales radicados en la Comunidad Valen-

ciana y en la que, además, se definen los deberes y derechos de los propietarios, sin perjuicio de lo establecido en la legislación valenciana sobre suelo no urbanizable. En lo que aquí interesa, esta ley establece un amplio abanico de objetivos dirigidos a la conservación y aumento de la superficie forestal, así como a la mejora de las condiciones naturales y biológicas de los montes y terrenos forestales. Como desarrollo de esta disposición legal, anterior a la nueva regulación básica establecida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, se aprobó el Decreto 98/1995, de 16 de mayo y, además y recientemente, se aprobó el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana mediante Decreto 106/2004, de 25 de junio, en el que se incluyen unas ordenanzas del suelo forestal cuyo contenido ya se encuentra adaptado a la normativa básica.

La Ley 3/1993 dio lugar a una serie de normas reglamentarias que regulaban aspectos puntuales. Así, se pueden citar el Decreto 183/1994, de 1 de octubre, sobre circulación de vehículos por terrenos forestales, el Decreto 232/1994, de 8 de noviembre, sobre acampadas y uso de instalaciones recreativas en los montes de la Comunidad Valenciana o el Decreto 253/1995, de 24 de julio, por el que se aprueba el protocolo de actuación frente a incendios forestales.

Por último, debe subrayarse que, recientemente, ha sido creado el Centro para la Investigación y Experimentación Forestal de la Comunidad Valenciana (CIEF), mediante Decreto 19/2005, de 28 de enero, encargado de ejercer las competencias en materia de investigación, desarrollo e innovación forestal y de flora silvestre, esencialmente mediante la coordinación de las actuaciones derivadas, en este ámbito material, del Plan Valenciano de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (PVIDI) 2001-2006.

## **2.9. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Como ya se ha indicado, es esta materia la que fue objeto de regulación en la Comunidad Valenciana en primer término. En 1986 se produce la declaración de los primeros parques naturales valencianos, pero hay que esperar dos años más para que se aprobara la primera ley que, con carácter general, diseña una regulación en materia de espacios protegidos en la Comunidad Valenciana, fue la Ley 5/1988, de 24 de junio, norma que creó una figura flexible de protección, los Parques Naturales de la Comunidad Valenciana, figura que era compatible con la existencia de las previstas en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

La aprobación y aplicación de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, hizo patente que la Ley de Parajes Naturales debía ser sustituida por otra legislación que desarrollase y adecuase a la realidad del territorio valenciano la legislación estatal, ello motivó la aprobación de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de Espacios Naturales Protegidos, desarrollada por Decreto 161/2004, de 3 de septiembre.

Por último, se deben mencionar dos aspectos singulares de la legislación valenciana en este ámbito: en primer lugar, la regulación que reciben los espacios protegidos municipales, a través de la creación de la figura de los Parajes Naturales Municipales que regula el Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, y en segundo lugar la creación y regulación de la figura jurídica denominada «microrreserva vegetal», mediante el Decreto 218/1994, de 17 de octubre, instrumento de protección de la flora que pretende garantizar un adecuado estudio y seguimiento científico a largo plazo de las especies y comunidades vegetales contenidas en su perímetro.

## **2.10. OTRA NORMATIVA DE INTERÉS**

Además de la normativa citada, de especial relevancia en el sistema autonómico valenciano de protección ambiental, existe un conjunto de disposiciones, tanto legales como reglamentarias, que merecen ser citadas:

Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de pesca marítima

Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano (modificada por Ley 7/2004)

Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias

Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza

Decreto 32/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo Valenciano de Especies de Fauna Amenazadas

Decreto 161/2003, de 5 de septiembre, por el que se designa el organismo competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente y se crea la Red Valenciana de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica

Decreto 211/2004, de 8 de octubre, por el que se designan los órganos autonómicos competentes en materia emisiones de gases de efecto invernadero

Decreto 229/2004, de 15 de octubre, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su Registro

Decreto 82/2005, de 22 de abril, de Ordenación Ambiental de Explotaciones Mineras en Espacios Forestales de la Comunidad Valenciana

Decreto 177/2005, de 18 de noviembre, por el que se regula el procedimiento administrativo aplicable a determinadas instalaciones de energía solar fotovoltaica.

### 3. ORGANIZACIÓN

#### 3.1. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

En la atribución de las competencias en materia de medio ambiente dentro de la Administración autonómica valenciana se pueden identificar cuatro etapas.

##### 1ª. Etapa inicial: ente preautonómico y década de los ochenta

En esta primera fase las competencias ambientales se ubicaron, casi en su totalidad, en el departamento inversor por excelencia, esto es, en la Conselleria de obras públicas y urbanismo (durante varios años pasó a denominarse Conselleria de obras públicas, urbanismo y transportes).

Las concretas competencias ambientales del Ente preautonómico y los órganos directivos que las asumieron se articularon en el Decreto de 2 de agosto de 1978, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional de la Conselleria de obras públicas y urbanismo. Del mismo modo, esta Conselleria asumió dichas competencias en las diversas reestructuraciones de departamentos realizada por el Decreto 67/1983, de 28 de junio (en este caso también asumiendo competencias en materia de transporte) y por el Decreto 114/1985, de 25 de julio.

En esta etapa, las competencias en materia de conservación de la naturaleza fueron asignadas, por Decreto 1/1985, de 7 de febrero, a la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación.

##### 2ª. Etapa intermedia: creación de la Agencia de Medio Ambiente

Mediante el Decreto 3/1989, de 16 de enero, se creó la Agencia de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, adscrita a la Conselleria de Administración Pública. Con ella se pretendió, en principio, la coordinación de las competencias ambientales de la Generalitat Valenciana, para ir progresivamente aumentando la atribución de mayores competencias de gestión, configurándola, a la postre, como un organismo de distinta naturaleza jurídico-administrativa. No obstante, ello se quedó en simple intento ya que la vida de este órgano fue corta, no llegó ni a tres años, trasladando todas sus competencias a la Conselleria de Medio Ambiente.

La Agencia se adscribió a una conselleria de carácter horizontal como era la Conselleria de Administración Pública, precisamente para desvincularla de cualquier Departamento de la Generalitat Valenciana de carácter inversor.

Un aspecto a destacar de la organización de la Agencia es la articulación de modelos de administración participada, pues no sólo se integraba por representantes de distintos departamentos de la Generalitat Valenciana, sino que se estableció la integración en la misma de diversos sectores sociales, bien afectados directa o indirectamente por los acuerdos que se adopten o bien implicados en el estudio del medio natural (universidades, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, organizaciones empresariales, sindicatos y asociaciones ecologistas).

El citado Decreto de creación de la Agencia de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana fue derogado mediante el Decreto 194/1991, de 28 de octubre, por el que se aprobaba el reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente.

3ª. Etapa de consolidación de la Conselleria de Medio Ambiente (desde 1991 hasta 2002)

La Conselleria de Medio Ambiente fue creada por Decreto 118/1991, de 16 de julio y aprobado su primer reglamento orgánico y funcional por Decreto 143/1991, de 30 de julio. Sus competencias inicialmente fueron, esencialmente, las de la Agencia de Medio Ambiente, órgano al que integraba en su estructura orgánica. Las competencias de la Agencia fueron asignadas a la Conselleria de Medio Ambiente por Decreto 12/1991, de 29 de julio.

La justificación que se articuló para la creación de esta Conselleria fue la necesaria respuesta que la administración debía dar a una mayor exigencia social respecto de la solución de los problemas ambientales. Fue, el 1991, un año claramente de transición, es decir, de eliminación progresiva de la Agencia (como órgano con competencias de coordinación adscrito a una conselleria horizontal, suprimido, como se acaba de apuntar el 28 de octubre de ese mismo año) y de atribución de competencias, también progresiva, a la nueva Conselleria de Medio Ambiente. Así, mediante el Decreto 194/1991, de 28 de octubre, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de dicha Conselleria se le atribuyen ya competencias en materia de promoción y protección de los recursos naturales, calidad de las aguas, recursos hidrológicos, impacto ambiental, residuos, calificación de actividades, control de la contaminación atmosférica, conservación, protección, desarrollo y utilización racional del medio físico, y caza y pesca en aguas interiores.

La Conselleria de Medio Ambiente fue consolidando su presencia institucional en el ámbito de la administración pública valenciana (su último reglamento orgánico y funcional fue aprobado por Decreto 90/1999, de 30 de julio) hasta la remodelación departamental realizada por Decreto 71/2003, de 21 de junio, en la que fue eliminada.

Hubo un pequeño período de tiempo (que no llegó a dos años) en el que, por razones de pactos políticos, las competencias ambientales estuvieron conjuntamente en un mismo departamento con las competencias en materia de agricultura. En efecto, el Decreto 138/1995, de 6 de julio, creó la Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente, a la que se le atribuyeron las competencias hasta entonces repartidas entre la Conselleria de Medio Ambiente y la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación. Su reglamento orgánico y funcional se aprobó por Decreto 22/1996, de 5 de febrero. No obstante, transcurrido un escaso período de tiempo de nuevo se consideró conveniente, para optimizar el servicio prestado a los ciudadanos (según se justificó), la separación de las materias correspondientes al medio ambiente, de las de agricultura, pesca y alimentación, creándose, de nuevo ambas consellerias por Decreto 25/1997, de 22 de febrero. El reglamento orgánico y fun-

cional de la Conselleria de Medio Ambiente fue aprobado por Decreto 36/1997, de 26 de febrero.

#### 4<sup>a</sup>. Etapa actual

Por Decreto 71/2003, de 21 de junio, del Consell de la Generalitat se crea la Conselleria de Territorio y Vivienda a la que se le asignan, por Decreto 7/2003, de 21 de junio, del Presidente de la Generalitat, las competencias en materia de medio ambiente. Su reglamento orgánico y funcional fue aprobado por Decreto 119/2003, de 11 de julio (modificado por Decreto 43/2005, de 25 de febrero). Con ello entramos, de nuevo, en un período que recuerda los inicios de la administración ambiental valenciana; las competencias ambientales dejan de constituir una unidad propia departamental para ubicarse en un departamento inversor, aunque, al menos, las competencias ambientales no concurren orgánicamente con las competencias inversoras más importantes, como obras públicas y transportes (éstas se asignan a la Conselleria de Infraestructuras y Transporte).

Las competencias ambientales de la Conselleria de Territorio y Vivienda son asumidas por dos direcciones generales, la Dirección General de Gestión del Medio Natural y la Dirección General de Calidad Ambiental, la primera asume, esencialmente, las funciones relacionadas con la conservación y gestión de espacios, caza y pesca y evaluación de impacto ambiental, mientras que la Dirección General de Calidad Ambiental asume las funciones en relación con los residuos y suelos contaminados, calidad de aguas, control de vertidos y control de la contaminación.

### 3.2. INSTRUMENTOS ORGÁNICOS DE PARTICIPACIÓN

Ya se ha apuntado que la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana tenía un claro componente participativo, componente que, tras la supresión de la Agencia, se articuló en el Consejo Asesor y de Participación en Medio Ambiente, creado por Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, órgano asesor y cauce de participación de instituciones y entidades públicas y privadas en materia de medio ambiente, se trata, por tanto, del cauce orgánico de participación de los colectivos sociales y profesionales con intereses o preocupaciones en materia de protección ambiental. Además, se configuró como órgano principal de participación ambiental, por cuanto que se establece el mandato a los demás órganos participativos que puedan crearse y operar en la conselleria competente de coordinar su actividad con el Consejo Asesor y de Participación, así como de informar a éste de todos los informes que emitan.

El Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente vio incrementado su papel al asumir, mediante la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, las competencias del Consejo Forestal de la Comunidad Valenciana. Ésta fue la razón principal, junto con la nueva organización departamental, de la modificación que se produjo en el 2004 de las funciones y composición del Consejo, mediante Decreto 2/2004, de 16 de enero.

En efecto, la actual composición del Pleno del Consejo Asesor, además de los representantes de las distintas consellerías y de los municipios, se integra por representantes de las siguientes corporaciones y asociaciones:

- Universidades de la Comunidad Valenciana.
- Organizaciones empresariales.
- Consejo Cámaras de la Comunidad Valenciana.
- Sindicatos más representativos.
- Organizaciones de mayor implantación en el sector agrario.
- Asociaciones del ámbito de la Comunidad Valenciana cuyo objeto está relacionado con la conservación de los recursos forestales y del medio ambiente.
- Asociaciones del ámbito de la Comunidad Valenciana cuyo objeto social sea el uso ordenado, recreativo y deportivo de los montes.
- Federación de consumidores de mayor implantación en los municipios de la Comunidad Valenciana.
- Federación de asociaciones de vecinos de mayor implantación en municipios de la Comunidad Valenciana.
- Asociaciones o entidades relacionadas con el estudio, la investigación forestal y la ordenación de montes.
- Representantes de propietarios de fincas forestales.

Por su parte, las funciones del Consejo Asesor y de Participación son las típicas de todo órgano consultivo. De esta forma, ha de conocer y participar en los programas de actuación en materia de medio ambiente, así como los proyectos de normativa que en materia de ordenación y gestión medioambiental, colaborar en las campañas de información y divulgación sobre temas medioambientales y asesorar a la administración ambiental valenciana en aquellas cuestiones relativas a medio ambiente que expresamente se le encomienden.

El papel institucional del Consejo Asesor ha ido creciendo con el tiempo; en un principio su intervención era, incluso, desconocida para el público interesado, ahora se puede afirmar que tiene una presencia más notoria en la política ambiental, aunque sigue teniendo una asignatura pendiente (quizás como todos los órganos consultivos en este ámbito) que es servir de auténtico cauce de participación de los siempre presentes intereses difusos representados colectivamente, de esta forma sus informes, opiniones y dictámenes suministrarían juicios que avalarían una importante base social, cuestión que, insisto, no es así en la actualidad.

### **3.3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DE PARTICIPACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

El 16 de julio de 2002 el Gobierno Valenciano aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana, este documento contiene la previsión de crear una estructura política y administrativa *ad hoc*. Así, como primer paso organizativo se aprobó el Decreto 186/2002, de 19 de noviembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana (modificado por Decreto 143/2003, de 1 de agosto, Decreto 200/2003, de 3 de octubre y Decreto 242/2004, de 29 de octubre). La Comisión Delegada asume la dirección política del proceso de elaboración de la Estrategia, así como su aprobación definitiva y la dirección de su seguimiento y evaluación. En la actualidad está presidida por el Conseller de Territorio y Vivienda.

Como órgano colegiado adscrito a la Comisión Delegada, por Decreto 200/2002, de 10 de diciembre, se creó la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Generalitat (transformando y, a la vez, derogando la Comisión Interdepartamental de Medio Ambiente creada por Decreto 4/1998, de 20 de enero). La Comisión Interdepartamental ha visto modificada su composición y funciones por Decreto 144/2003, de 1 de agosto, y por Decreto 243/2004, de 29 de octubre. La principal función de la Comisión Interdepartamental no es otra que elaborar la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con las directrices que apruebe la Comisión Delegada. Debe reseñarse que, en su función principal, la Comisión Interdepartamental debe proponer los sistemas de información y participación pública, así como los sistemas de colaboración de los agentes sociales implicados. En efecto, en el proceso de elaboración de la Estrategia, tal y como (por cierto ya hace años) está indicado en el documento base, una vez elaborado un primer documento de Avance, éste se someterá a participación pública y a consulta institucional, antes, por tanto, de su aprobación definitiva.

En cualquier caso, es lamentable que tras varios años desde que se elaboró el documento base y se aprobó la estructura organizativa básica, estemos, aún, prácticamente en esa fase, ni ha habido debate público ni se ha producido, si quiera, la exposición de un mínimo avance.

## **4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS**

### **4.1. LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

Los programas presupuestarios de finalidad ambiental que ejecutaba la antigua Conselleria de Medio Ambiente y que fueron asumidos por la actual Conselleria de Territorio y Vivienda eran esencialmente cuatro: Conservación del Medio Natural (programa 442,30), Restauración y Protección de los Recursos Naturales

(programa 442,40), Calidad Ambiental (programa 442,50) y Formación Medioambiental (programa 442,60). En los presupuestos para 2005 el programa de Calidad Ambiental se ha transformado en el programa de Gestión de Residuos y ello por cuanto que las líneas de actuación de este programa atendían esencialmente a la gestión de residuos así como a la descontaminación de los suelos; de igual modo, el programa de Formación Medioambiental ha sido sustituido por el programa de Calidad y Formación Medioambiental.

La evolución del gasto en estos programas ha sido irregular, con significativos decrementos, con la excepción del programa de formación y algunas variaciones en el programa de conservación. De este modo (haciendo exclusiva referencia a los últimos cinco años), el presupuesto de gasto de estos programas ha sufrido la siguiente evolución (expresado en porcentaje de incremento o decremento respecto al año anterior):

	Años				
	2001	2002	2003	2004	2005
Conservación del Medio Natural	2,81	24,79	6,43	-8,72	20,84
Restauración y Protección de los Recursos Naturales	6,41	4,86	1,1	-1	0,40
Calidad Ambiental (2005 Gestión de Residuos)	9,18	8,47	24,93	-11,37	-8,27
Formación Medioambiental (2005 Calidad y Formación)	0,83	4,46	5,21	9,49	22,55

En términos absolutos el programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales es el que cuenta con mayor dotación (casi 45 millones de euros en 2005), dotación que prácticamente se ha congelado en los últimos años. Por su parte, el programa de Calidad y Formación es el que menor dotación tiene (no llega a ocho millones de euros en 2005), quizás, por ello, ha tenido un ritmo normal de incremento del gasto, con un significativo incremento en el 2005 debido esencialmente a las nuevas líneas de actuación que, en materia de calidad, asume este programa. Es significativo el decremento del crédito en los últimos años del programa de Gestión de Residuos (antiguo programa de calidad), cuestión que no puede justificarse por la reducción del objeto del mismo en su nomenclatura, ya que, como antes se ha apuntado, este programa tenía exclusivamente líneas de actuación en materia de residuos y suelos contaminados, líneas que se mantienen en el nuevo programa.

De todo ello se desprende que los programas presupuestarios en materia ambiental no permiten afirmar que la política ambiental de la Generalitat Valenciana se sustente en un adecuado, regular y mantenido incremento del gasto. No obstante, de la justificación del gasto y de las líneas de actuación para el 2005 se pueden extraer las siguientes y concretas conclusiones en cuanto a la política ambiental de la Generalitat Valenciana:

–El incremento significativo del programa Conservación del Medio Natural es debido, esencialmente, a la puesta en marcha de la Estrategia de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Valenciana, así como al incremento en la línea para actuaciones en cuencas hidrológicas. Se espera con ansiedad la estrategia citada, por cuanto que ya en el mismo programa para el año 2000 se situaba entre sus líneas de actuación la elaboración de dicha estrategia.

En sus líneas de actuación también se contempla el desarrollo de los planes de recuperación de fauna y flora silvestres, así como la consolidación e incremento de la red de microrreservas vegetales y la actualización de la red IPAs (Áreas Importantes para la Flora).

–En el programa Restauración y Protección de los Recursos Naturales sus líneas de actuación se centran en la política forestal, ligada a la redacción y desarrollo del Plan General de Ordenación Forestal (aprobado en el 2004). También se contempla el Plan de Vigilancia Preventiva, con la potenciación del voluntariado ambiental, así como la ejecución y desarrollo del Plan General de Selvicultura Preventiva (líneas que, por otro lado, son ya clásicas en este programa) y de los planes de uso y gestión de las vías pecuarias.

–El programa de Gestión de Residuos realiza el esfuerzo esencial en la implantación de las infraestructuras previstas en los planes zonales de residuos. También se contempla, siguiendo la línea de años anteriores, la descontaminación de suelos y el sellado de vertederos.

Los programas a realizar previstos en sus líneas de actuación hacen referencia, por una parte, a la implantación de programas municipales de recogida selectiva de residuos y, por otra, a la elaboración, conjuntamente con otras administraciones, de un programa para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

–El programa de Calidad y Formación Medioambiental tiene, como objetivos básicos, el fomento de las tecnologías limpias y sistemas de gestión ambiental, así como el impulso a la educación ambiental. Relativo a la calidad ambiental, en sus líneas de actuación se establece, entre otras actuaciones, la necesidad de aumentar el número de estaciones de control de la Red de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica (necesidad que se establece año tras año), la colaboración en la elaboración de los planes de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como el desarrollo de programas para la implantación de la prevención y control integrados de la contaminación. Subrayar que, como objetivo básico, este programa incorpora la elaboración de la Ley de Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la formación ambiental, cabe destacar la potenciación del Centro de Educación Ambiental de la Comunidad Valenciana, necesaria, a todas luces, por su escasa (por no decir nula) proyección y, por ende, por sus escasos resultados hasta la fecha. Por último, en estos momentos se está elaborando la Estrategia Valenciana de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible, desconozco la fase de elaboración en la que se encuentra aunque sí se conoce la cantidad (como

presupuesto base de licitación) que cuesta su elaboración (más de noventa y dos mil euros, de acuerdo con lo indicado en la publicidad del correspondiente concurso, Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 26 de agosto de 2005).

#### 4.2. LA PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS

Sin duda, en la Comunidad Valenciana la planificación ambiental que, con menor o mayor acierto, ha tenido una aplicación notable y ha modificado sustancialmente el modelo de gestión ha sido la planificación en materia de residuos. Como ya se apuntó, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos, determina el esquema de planificación a través de dos instrumentos esenciales: el Plan Integral de Residuos (PIR) y los planes zonales que lo desarrollan.

El PIR fue aprobado con anterioridad a la propia Ley de Residuos por Decreto 317/1997, de 24 de marzo (modificado por Decreto 32/1999, de 2 de marzo). Este plan contempla la planificación de los residuos producidos tanto por actividades domésticas, comerciales y de servicios, como aquellos otros que proceden de actividades industriales, sanitarias y agrícolas y ganaderas. Entre sus objetivos se encuentran:

- El tratamiento ambientalmente idóneo en las operaciones de eliminación.
- Evitar perjuicios para los sistemas ambientales, los recursos naturales y el paisaje y, especialmente, para la salud humana.
- Erradicar o paliar las molestias para las poblaciones.
- Eliminar vertidos no autorizados y controlar los vertederos legales en operación y de nueva construcción, incluido su adecuación paisajística.

La Ley de Residuos de la Generalitat Valenciana establece un nuevo modelo de gestión que afecta, de manera sustancial, a los residuos urbanos, recogiendo la herramienta del plan zonal que estuvo presente en la elaboración y aprobación del PIR. Los planes zonales tienen por objeto desarrollar y mejorar las previsiones del PIR en la gestión de determinados residuos, bien por tratarse de un servicio público, bien por acuerdo de la administración autonómica debidamente justificado. Por tanto, los planes zonales no sólo desarrollan el PIR, sino que pueden modificar sus previsiones (no vinculantes) para adaptarlas a las características de cada zona (además, el instrumento del plan zonal se utiliza –por mandato legal– para adaptar el PIR a las prescripciones de la Ley de Residuos).

De este modo, para el desarrollo espacial del nuevo modelo de gestión de los residuos urbanos, el PIR dividió el territorio de la Comunidad Valenciana en zonas, procurando armonizar simultáneamente los criterios de densidad poblacional, accesibilidad, homogeneidad e identidad geográfica y socio-cultural y tamaño suficiente. Asimismo, las zonas pueden o no subdividirse en áreas de gestión, en ellas se han agrupado los municipios cuyas características y proximidad recomiendan un tratamiento conjunto. La Comunidad Valenciana, por tanto, cuenta ahora con

18 zonas, sobre las que se han aprobado 11 planes zonales. En cuanto a la opción organizativa para la gestión de los planes zonales ha sido el consorcio, integrado por los municipios afectados y por la administración autonómica.

El último escalón en el proceso de planificación es el proyecto de gestión que establece la forma en la que se ha de llevar a cabo la construcción de las infraestructuras e instalaciones previstas, así como el desarrollo de la gestión de los residuos.

#### **4.3. LA PLANIFICACIÓN FORESTAL**

La Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana otorgó el mandato al Gobierno Valenciano de aprobar el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana. De esta forma, y como ya ha quedado referenciado, el Plan Forestal se aprobó por Decreto 105/2004, de 25 de junio. Este plan elaborado hace ya algunos años, por la Conselleria de Medio Ambiente, ha sido y es utilizado en las declaraciones de impacto como marco de referencia para la calificación de terrenos y, por ende, para el establecimiento de reparos o condicionantes. Es significativo que en los Presupuestos para 2005 se siguiera estableciendo una línea básica de acción consistente en la redacción y desarrollo del Plan General de Ordenación Forestal. Se trata, sin duda, de un instrumento de especial relevancia que afecta a una extensión notable de suelo (la superficie de carácter forestal de la Comunidad Valenciana asciende a 1.247.090 hectáreas, esto es, el 53,6% de la superficie total del territorio valenciano: 2.327.194 hectáreas. Este porcentaje es superior al de la media española que llega al 51,93%. Según datos del propio Decreto de aprobación del Plan).

El Plan General de Ordenación Forestal tiene un triple objetivo: Diagnóstico y caracterización del estado de los montes valencianos; articulación de las actuaciones de la Conselleria de Medio Ambiente; configuración como de herramienta de comunicación y participación en la política forestal. De esta forma, la primera parte del Plan se dedica a la situación forestal en la Comunidad Valenciana, mientras que en la segunda parte se realiza la propuesta sobre el modelo de gestión forestal y sobre los ejes prioritarios de actuación. El Plan ofrece un modelo de gestión forestal sostenible y de ordenación de usos y articula una serie de programas en relación con los fines establecidos (protección y defensa forestal, restauración ambiental de los ecosistemas forestales, ordenación y gestión sostenible de los recursos forestales, I+D+i, formación y empleo y educación ambiental).

Como conclusión, en este apartado, se puede afirmar que, después de años de incertidumbre sobre la política forestal de la Generalitat Valenciana, quizás ya ha llegado el momento para, al hilo de la estrategia forestal española, se eliminen las tupidas telas que impiden ver y aplicar los instrumentos de la política forestal en esta Comunidad.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

### 5.1. SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Las primeras sentencias del Tribunal Superior en esta materia tuvieron como objeto su ámbito de aplicación, tanto desde una perspectiva material como temporal; en realidad, éste es el aspecto principal de los litigios que ha ocasionado la técnica de evaluación en la Comunidad Valenciana. Así, puede citarse la Sentencia de 2 de julio de 1994 en la que el Tribunal analiza la aplicación temporal de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, para excluir a un Plan General aprobado con anterioridad a su entrada en vigor de la técnica de evaluación.

En cuanto al ámbito material, se han producido algunos conflictos en relación con los instrumentos de planificación urbanística, teniendo en consideración que tanto la Ley 2/1989 como el Decreto 162/1990 sujetaron a evaluación y a estimación los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. De este modo, la Sentencia de 3 de noviembre de 1999 excluye de la evaluación la construcción de una línea de ferrocarril que suponía un desdoblamiento de la existente por cuanto que el proyecto desarrollaba trazados y características recogidos en instrumentos de ordenación del territorio con declaración positiva de impacto ambiental. En el mismo sentido, la Sentencia de 10 de marzo de 2000 excluye de la evaluación los proyectos de urbanización cuando el plan general haya estado sometido a evaluación.

En la Sentencia de 14 de abril de 2000 el Tribunal examina la aplicación de la evaluación ambiental a un camino forestal en terrenos de un espacio protegido. La argumentación de la administración demandada consistía en la aplicación con carácter preferente de legislación forestal (en esos momentos la Ley 3/1993, de 9 de diciembre), legislación que no incluía los caminos forestales necesarios para la defensa contra incendios al trámite de evaluación. No obstante, de acuerdo con la propia remisión que hacía la legislación forestal («los terrenos forestales incluidos en espacios naturales protegidos se registrarán por su normativa específica») y en virtud de la propia naturaleza del espacio en el que se ha de ejecutar el camino forestal, el Tribunal entiende de aplicación, con carácter preferente, la propia regulación del espacio, en este caso el Plan Rector de Uso y Protección del Parque Natural del Carrascar de la Font Roja que, a los efectos de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, ampliaba su ámbito de aplicación incluyendo los caminos, trámite de evaluación que el Tribunal califica de requisito esencial, obli-gando en su fallo, en definitiva, a retrotraer el procedimiento para elaborar el correspondiente estudio de impacto ambiental previo al inicio de las obras.

Como ya se ha apuntado, en la legislación valenciana sobre evaluación ambiental coexisten dos técnicas, la evaluación de impacto ambiental, en sentido estricto, y la estimación de impacto ambiental, como procedimiento menor. Pues bien, también la calificación correcta del trámite a realizar (evaluación o estimación) ha sido

objeto de litis, así en la Sentencia de 2 de noviembre de 2002 se dirime sobre la legalidad de someter a evaluación o estimación un plan especial de infraestructura eléctrica que implicaba una modificación puntual del correspondiente plan general de ordenación urbana. El conflicto se plantea por cuanto que el plan especial suponía un transporte y distribución de energía eléctrica de tensión tal que se encontraba en el anexo de la estimación de impacto, mientras que las modificaciones del plan general se encuentran sometidas a evaluación de impacto. El Tribunal en la citada sentencia entiende que se ha de someter, como así se hizo, al que denomina procedimiento abreviado de estimación, ya que la modificación del plan general –según el Tribunal– es de carácter puntual afectando a una única parcela y sin alterar ninguno de los elementos de la red estructural básica y primaria. Ello es razón suficiente para que el Tribunal fallara a favor de la estimación como procedimiento aplicable al caso que ahora se comenta.

Por último, de la mano de la evaluación ambiental la clásica tensión entre las actividades extractivas y la protección ambiental, como manifestación del desarrollo sostenible, también ha tenido su traducción en los conflictos jurisdiccionales habidos en la Comunidad Valenciana, así en la Sentencia de 26 de octubre de 2004, en la que el Tribunal declara ajustado a derecho una resolución de la Conselleria de Medio Ambiente por la que se denegó la continuación de la tramitación del estudio de impacto ambiental y del proyecto de explotación y restauración de una cantera en virtud del significativo impacto que produciría su ejecución. Esta tensión se ha producido también entre actividades extractivas y normas urbanísticas de protección, así en Sentencias de 1 de diciembre de 2000 y de 20 de junio de 2003.

## **5.2. SOBRE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES**

### **5.2.1. La autorización provisional de vertidos**

Con independencia de la labor fiscalizadora del Tribunal Superior de Justicia en relación con la potestad sancionadora en materia de vertidos (véase Sentencia de 18 de noviembre de 1996), el primer asunto que, en esta materia, llevó un notable nivel de conflictividad fue la revocación de la autorización provisional de vertidos que regulaba la derogada Orden ministerial de 23 de diciembre de 1986, revocación que se produjo en varias ocasiones, siguiendo lo que estableció el también derogado Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos. En efecto, en Sentencias del Tribunal Superior de 31 de marzo y 13 de noviembre de 2000, así como en la Sentencia de 20 de enero de 2003, se dirimen las disputas, incluso entre administraciones públicas (hay que recordar que los ayuntamientos eran principales destinatarios de la Orden de 23 de diciembre de 1986), por las revocaciones de las citadas autorizaciones provisionales de vertidos. El Tribunal Superior de Justicia, tras examinar los diversos supuestos de autorizaciones provisionales de vertidos, al amparo de lo establecido en

el Real Decreto 484/2005 estimó ajustadas a derecho las diversas revocaciones que realizó, esencialmente, la Confederación Hidrográfica del Júcar.

### **5.2.2. Delimitación competencial**

Conectado con los problemas de aplicación de la Orden de 23 de diciembre de 1986, se produjo un conflicto de una notable trascendencia jurídica, en su momento, planteado por el recurso contencioso-administrativo núm. 1621/1999 en el que se dirimía un conflicto negativo de competencias entre el Ayuntamiento de Benifaió y la Confederación Hidrográfica del Júcar respecto al control de los vertidos industriales a la red de alcantarillado y que dio lugar a la Sentencia de 12 de febrero de 2003. El Tribunal, de acuerdo con lo que establecía la citada Orden ministerial, fue categórico al señalar que el ordenamiento jurídico en materia de vertidos de aguas residuales establece claramente que el control, tramitación y otorgamiento de autorizaciones para realizar vertidos corresponde al organismo de cuenca, incluso si se trata de vertidos a la red de alcantarillado (especialmente cuando el municipio tiene una población de menos de 20.000 habitantes, como era el caso). En modo alguno, a criterio del Tribunal, no suponía obstáculo alguno a esta conclusión la configuración del alcantarillado como un servicio público de competencia municipal (establecido tanto por la Ley de Bases de Régimen Local como por la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo). De este modo el Tribunal termina afirmando lo siguiente:

«En efecto, corresponderá a los Ayuntamientos la construcción, mantenimiento y control de sus redes de saneamiento, como servicio público de prestación obligatoria, pero ello no resulta incompatible con la obligación de los organismos de cuenca de velar por la legalidad de los vertidos contaminantes que se efectúen en el ámbito global de la cuenca y, en particular, de los realizados en la red de alcantarillado municipal».

## **5.3. EN MATERIA DE RESIDUOS**

### **5.3.1 Vertederos de residuos urbanos**

El control de los vertederos de residuos urbanos fue una de las primeras cuestiones litigiosas que tuvo entrada en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y ello por cuanto que tanto los vertidos de residuos urbanos incontrolados, como la existencia de vertederos controlados colmatados, fue durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa uno de los principales focos de preocupación. Así, por Sentencia de 29 de julio de 1996 se desestimó el recurso del ya inexistente Consell Metropolità de L'Horta, titular del vertedero, contra el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Ribarroja de Turia, de 20 de diciembre de 1993, por el que se declaraba caducada la licencia concedida para actividad de vertedero controlado de basuras al resultar agotamiento de la capacidad del mismo. Por su parte, por Sentencia de 1 de julio de 1999 se declaró ajus-

tada a Derecho la resolución de la Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente, de 10 de diciembre de 1996, por la que se decretaba el cierre y cese de explotación del vertedero municipal de Olocau, vertedero que llevaba décadas funcionando y que aún no se encontraba legalizado, esto es, autorizado por la administración autonómica.

### **5.3.2. Potestad sancionadora en materia de residuos tóxicos y peligrosos**

Son muchas las Sentencias que se han producido en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora de la Generalitat Valenciana en materia de residuos tóxicos y peligrosos, pero, quizás, lo que merece destacarse es la gran cantidad de veces que dicha potestad ha sido ejercida de forma desafortunada, no ya porque la infracción no se hubiera producido sino, y es lo preocupante, por el incorrecto proceder de la administración autonómica lo que, a la postre, ha llevado al Tribunal a declarar no conforme a Derecho los actos sancionadores. En muchas ocasiones el Tribunal ha tenido que apreciar la prescripción de la infracción (cuestión ésta que, casi con generalidad, se produce en las infracciones leves), así pueden citarse las Sentencias de 22 de septiembre y 7 de diciembre de 2000, 31 de enero de 2002 ó 24 de noviembre de 2004; en otras ocasiones por la caducidad del procedimiento (Sentencia de 11 de septiembre de 1998), y en otras ocasiones por una inadecuada instrucción del procedimiento sancionador, como se acreditó en las Sentencias de 31 de enero y 24 de mayo de 2002 ó 11 de marzo de 2003. Llama la atención, en este sentido, la Sentencia de 16 de julio de 1999 en la que el Tribunal va identificando todos los principios de la potestad sancionadora que han sido infringidos por la administración autonómica valenciana (el principio de responsabilidad, el de tipicidad y la presunción de inocencia) lo que, como no podía ser de otra forma, llevó al Tribunal a la estimación del recurso contra la sanción impuesta.

### **5.3.3. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases**

Mediante resolución de 24 de junio de 1998 se autorizó a Ecoembalajes España, SA para gestionar en el ámbito de la Comunidad Valenciana un sistema integrado de gestión (SIG) de envases usados y residuos de envases, exigiendo a dicha empresa la creación de «una oficina en la Comunidad Valenciana y nombrar, con la categoría de titulado superior, a una persona que se encargue de las relaciones con los diferentes servicios de la Administración Pública Valenciana». Esta exigencia fue recurrida por la empresa autorizada lo que, a la postre, dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 24 de octubre de 2002.

Pues bien, el planteamiento del recurso se centraba en un punto clave de la normativa de aplicación en materia de gestión de envases y residuos de envases, por cuanto que, en el SIG, la empresa autorizada no realiza por sí misma la gestión de los residuos, sino que dichas operaciones son realizadas por los recuperadores o recicladores con los que la empresa autorizada realiza los correspondientes contratos, por lo que, a juicio de la empresa autorizada en el sistema integrado de

gestión, no se le podía aplicar el régimen propio de los gestores de residuos ni, por tanto, exigirle apertura de oficina alguna. No obstante, el Tribunal, tras examinar la actividad típica del sistema integrado de gestión, atribuyó a la empresa autorizada, en definitiva, la «responsabilidad en la gestión a través de los correspondientes convenios con las entidades locales que se comprometen a realizar la recogida selectiva de estos residuos y su transporte hasta los centros de reciclado o valoración que señale el Sistema Integrado de Gestión». Por ello, la Sentencia no estima el recurso y entiende que la empresa autorizada asume la gestión de dichos residuos y le es aplicable el artículo 33 de la Ley 10/1998, de Residuos, «en cuanto que como poseedora y gestora de esos residuos se le asigna una titularidad que entraña a su vez responsabilidad, y que, por otra parte, al atribuirse a las Comunidades Autónomas el seguimiento y control del cumplimiento de los sistemas integrados de gestión, no resulta arbitraria la condición en la autorización», por cuanto que «más que crear una obligación económica a la misma, constituye la consecuencia lógica y necesaria para el desarrollo de su actividad».

#### 5.4. SOBRE RUIDO

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la afección del ruido a los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución para dirimir exigencias indemnizatorias contra la administración, por inactividad de la misma, evidentemente todo ello de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, pueden citarse las Sentencias de 21 de junio de 1998 (recurrida en amparo y desestimado el mismo), de 9 de julio de 2002, de 26 de febrero y 8 de abril de 2003, y de 30 de abril de 2004.

En estas sentencias, el Tribunal Superior explicita lo que denomina «abundante doctrinal jurisprudencial» donde se construye la afección del exceso o reiteración de ruidos a la vida y a la integridad física, así como a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio; en este sentido, hace mención a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sus Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido, de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia. El Tribunal Superior, sin pretender sentar un criterio científico al respecto, sí que identifica en sus sentencias los daños que el ruido puede ocasionar en las personas, agrupándolos, de acuerdo con la doctrina científica, en tres apartados: a nivel auditivo, a nivel somático y a nivel psicosomático. En su Sentencia de 1 de junio de 1999 afirma, en su fallo, que la falta de actividad del ayuntamiento para excluir la ordinaria producción de ruidos vulnera los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución. No obstante, en todos estos casos en modo alguno se entra a valorar la afección del ruido sobre el artículo 45 de la Constitución.

La vulneración de los derechos fundamentales de los artículos 15 y 18 también sirve de fundamento para condenar a la administración, por inactividad, a indemnizar a los recurrentes en Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, como la dictada por el Juzgado núm. 4 de Valencia de 2 de junio de 2003 (confirmada en apelación por Sentencia de 2 de diciembre de 2003).

Debe resaltarse que en los supuestos en los que, aplicada dicha doctrina al caso concreto, no se estima por el Tribunal una afección del ruido a tales derechos fundamentales, la correspondiente sentencia deja siempre la puerta abierta para, si así se estimase, subsumir en el artículo 139 y concordantes de la Ley 30/1992 tales hechos y, a través del proceso ordinario, reclamar los efectos previstos en tal normativa, y de la prueba resultante obtener la pertinente resolución. De este modo se procedió, por ejemplo, en el asunto resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de 29 de diciembre de 2004.

En relación estrecha con lo apuntado, el Tribunal Superior de Justicia, en Sentencia de 4 de octubre de 2002, determinó que la no declaración como Zona Acústicamente Saturada (ZAS) de una determinada área no vulnera los derechos fundamentales contemplados en los artículos 15 y 18 de la Constitución.

Desde, precisamente, la perspectiva inversa, el acto que dio lugar a una conflictividad notable fue el Acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Valencia, de 27 de diciembre de 1996, mediante el que se aprueba la Declaración de Zona Acústicamente Saturada (ZAS) de determinadas áreas de los barrios de San José y de Les Alqueríes. Esta Declaración fue recurrida en varias ocasiones por los propietarios afectados por las medidas en ella contenidas y con fundamento, esencialmente, en la pretendida vulneración del principio de igualdad, del principio de libertad de empresa, del de seguridad jurídica y, por último, del principio de proporcionalidad. El Tribunal con unos fundamentos breves pero expeditivos rechaza, con buen criterio, uno tras otros estos argumentos, desestimando los recursos en sus Sentencias de 20 de mayo y 10 de junio de 2000 y 20 de enero de 2001.

### **5.5. SOBRE PROTECCIÓN DE ZONAS HÚMEDAS**

Han sido numerosas las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en las que, teniendo las zonas húmedas como objeto de litis, el Tribunal ha desplegado todo un abanico de argumentaciones para, a la postre, defender los importantes valores ambientales de estas áreas, abundantes en la historia geográfica de la Comunidad Valenciana y escasas en la actualidad. «Hasta hace apenas unos 50 años, el sistema de humedales se extendía como un rosario ininterrumpido de norte a sur, desde Peñíscola hasta Torrevieja. En la actualidad, de todas estas zonas tan sólo quedan algunos escasos retazos a modo de islas, esto es, se ha producido una insularización de la biodiversidad como consecuencia de una presión antrópica creciente» (Sentencia de 21 de abril de 2001). Ejemplar en este sentido es, sin duda, la citada Sentencia en la que el Tribunal, para declarar la nulidad del acto de aprobación de un programa urbanístico de actuación

integrada que afectaba a un Marjal, dedica amplios fundamentos para exponer la historia de los humedales valencianos, el análisis del Convenio de Ramsar, las políticas y los instrumentos ambiental de la Unión Europea e, incluso, el análisis del artículo 45 de la Constitución y el concepto de zona húmeda en nuestro Derecho.

### **5.5.1. El catálogo de zonas húmedas**

La aprobación por el Gobierno Valenciano, mediante acuerdo de 10 de septiembre de 2002, del catálogo de zonas húmedas de la Comunidad Valenciana dio lugar a un considerable número de conflictos sobre los criterios de elaboración del mismo. El Tribunal Superior de Justicia, salvo en la Sentencia de 23 de diciembre de 2004, falló desestimando los recursos y declarando conforme a derecho el citado catálogo. Así, pueden citarse las Sentencias de 12 de junio, 7 de julio, 29 de septiembre y 19 de noviembre de 2004, y las Sentencias de 12 de enero, 13 de enero y 20 de julio de 2005.

En efecto, el catálogo se compone de dos partes bien diferenciadas, la primera relativa a la relación de humedales y la segunda se trata de una memoria justificativa en la que se expresan los criterios de valoración y delimitación empleados, fueron estos criterios, en relación con determinadas zonas catalogadas, los que se pusieron en controversia por falta de suficiente motivación. El Tribunal parte del análisis de la naturaleza jurídica del catálogo, así como de una minuciosa exposición de la evolución histórica y normativa de los humedales, tanto desde el punto de vista de los acuerdos internacionales, como de la política ambiental comunitaria para acabar con las coordenadas legislativas esenciales del sistema español. En este contexto, el Tribunal entiende que la catalogación es un ejercicio típico por la administración de sus potestades de discrecionalidad técnica, sin que el Tribunal pueda sustituir los criterios técnicos y objetivos de la administración por otras determinaciones que no sean rigurosas, motivadas y debidamente acreditadas. El catálogo no es más, según los fundamentos de las Sentencias citadas, que estricto cumplimiento del artículo 15 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos, cuya función no es crear humedales sino que se limita a constatar y proteger los existentes y ello con independencia de los terrenos donde se ubican. En este marco, el Tribunal examinó los criterios de delimitación de la memoria justificativa del catálogo estimándolos suficientes y adecuados, salvo, como ya se ha indicado, una pequeña delimitación de la Zona 1.

### **5.5.2. Ordenación del perímetro de protección**

En este ámbito, especialmente litigioso fue el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprobó la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó de Crevillente-Elche). El Tribunal desestimó los diversos recursos que se interpusieron contra dicho Decreto por Sentencias de 30 de junio de 2004, y 13 de enero y 20 de mayo de 2005. El objeto de este Decreto

era la ordenación de los usos y actividades en el ámbito de las zonas periféricas de protección, a efectos de compatibilizar dichos usos con los objetivos de protección perseguidos con la declaración de los citados espacios naturales protegidos, dictándose en desarrollo de los artículos 29 y 37.2 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos. Los recursos se fundamentaban en la infracción del artículo 18 de la Ley estatal 4/1989, en la necesaria aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2003, en la infracción del artículo 29 de la Ley valenciana 11/1994 y en la inmotivada restricción del derecho de propiedad de los recurrentes.

En efecto, en primer término el Tribunal Supremo en la citada sentencia anuló el artículo 3 del Decreto 49/1995, de 22 de marzo, por el que se aprobó el PRUG de las Salinas de la Mata y Torrevieja, precepto que regulaba el perímetro de protección (casando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de enero de 1998 que había anulado por completo el citado Decreto), ello de acuerdo con la interpretación del artículo 18 de la Ley estatal 4/1989, precepto que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, permite que los espacios naturales protegidos declarados por ley puedan incorporar una zonas periféricas de protección, teniendo en consideración que el alcance y especificación de la protección puede o no estar en la ley, pero «es inexorable que la Ley de creación misma proclame la existencia de la zona de protección». De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Superior de Justicia analiza su cumplimiento por parte del Decreto 60/2003, determinando que cuenta con la necesaria cobertura legal y que su creación mediante la Disposición Adicional Segunda de la Ley valenciana 11/1994 respeta las exigencias legales y jurisprudenciales. Además, el citado Decreto 60/2003 derogó explícitamente el precepto del Decreto 49/1995 que posteriormente fue declarado nulo por el Tribunal Supremo. En segundo término y en cuanto a la vulneración del derecho de propiedad que se atribuía por los recurrentes al Decreto 60/2003, fue negado por el Tribunal de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional que reproduce en sus fundamentos.

#### **5.6. PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES: SU NATURALEZA REGLAMENTARIA**

Han sido varios los planes de ordenación de recursos naturales que han motivado conflictos en sede jurisdiccional. El primero de ellos fue el Decreto 89/1986, de 8 de julio, por el que se establecía el régimen jurídico del Parque Natural de la Albufera, la Audiencia Territorial de Valencia anuló el citado Decreto por la omisión del trámite preceptivo del dictamen del Consejo de Estado (por Sentencias de 3 y 6 de marzo de 1990), lo que fue aceptado en sus fundamentos por el Tribunal Supremo en Sentencias de 20 de julio y de 2 de septiembre de 1992. La nulidad de este Decreto motivó que el Tribunal Superior de Justicia, en Sentencia de 1 de marzo de 1996, también anulara el Acuerdo del Gobierno Valenciano de 1 de octubre de 1990 por el que se aprobaba definitivamente el plan especial de protección del Parque de la Albufera (el Tribunal Supremo falló no haber lugar a la casación por Sentencia de 14 de enero de 2002).

La cuestión de la obligatoriedad o no, y de los efectos invalidantes en su caso, de someter los planes de ordenación de recursos naturales a informe del órgano consultivo (Consejo de Estado y, posteriormente, Consejo Jurídico Consultivo de la Generalitat Valenciana), que comenzó con el asunto referenciado en el párrafo anterior, fue objeto de litis en varios recursos contra otros tantos decretos por los que se aprobaban planes de ordenación.

De este modo, el Decreto 49/1995, de 22 de marzo, por el que se aprobó el plan rector de uso y gestión del Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, fue anulado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de enero de 1998 (la misma suerte corrió su antecesor, esto es, el Decreto 189/1988, de 12 de diciembre, que creó el Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja declarado nulo por Sentencia de 16 de mayo de 1995). En este asunto, tras determinar la naturaleza reglamentaria el Tribunal estableció que la omisión de un informe preceptivo trae consigo una indudable consecuencia jurídica como es la nulidad de pleno derecho de la disposición. Esta sentencia posteriormente fue casada por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de junio de 2003, declarando la nulidad exclusivamente del artículo 3 de dicha disposición, precepto que regulaba el perímetro de protección del citado paraje natural. No obstante, con fundamento en la Sentencia anulatoria del Tribunal Superior de Justicia de 5 de enero de 1998, este Tribunal anuló en su Sentencia de 25 de junio de 2003, por falta de presupuesto jurídico, la Orden de la Conselleria de Medio Ambiente, de 1 de junio de 2000, por la que se acordó iniciar el procedimiento de revisión y ordenación de los planes rectores de uso y gestión de humedales del sur de Alicante, así como el acuerdo del Gobierno Valenciano, de 6 de junio de 2000, por el que se adoptan medidas cautelares (esta Sentencia fue recurrida en casación por la Generalitat Valenciana, recurso que se inadmitió por el Tribunal Supremo mediante Auto de 2 de junio de 2005).

Sin embargo, la decisión del Tribunal Superior de Justicia no ha sido la misma en otras impugnaciones contra planes de ordenación. En efecto, en sus Sentencias de 4 de febrero y 28 de mayo de 2003, por las que se recurre el Decreto 70/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Marjal Pego-Oliva, el Tribunal acoge la doctrina establecida por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en su Sentencia de 1 de junio de 1999. De este modo, afirma que el plan de ordenación no es un reglamento ejecutivo puesto que su contenido regulador no se dirige a completar, desarrollar o pormenorizar disposiciones legales, esto es, los planes de ordenación, como planes administrativos, son aplicación del bloque normativo del que trae causa pero tienen capacidad para añadir contenidos adicionales, para ordenar los recursos naturales de un determinado espacio físico, por lo que su condición de normas de carácter reglamentario no debe llevar a engaño interpretativo sobre sus relaciones con la ley, ésta únicamente fija los objetivos a los que debe tender la ordenación establecidas por estos planes. Evidentemente, su no consideración como reglamento ejecutivo hace que carezca de base jurídica la exigencia preceptiva de informe del órgano consultivo.

## 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Este apartado podría reducirse a una afirmación, esto es, el turismo es la primera «industria» de la Comunidad Valenciana y ello, principalmente, conlleva un aumento en la utilización de los recursos naturales así como incrementa los factores de contaminación. Es decir, se consume suelo en tasas elevadas, se amenaza aún más el déficit estructural en agua, ocasiona un elevado ritmo de aumento en la producción de residuos y de energía, tiene un efecto directo sobre los espacios protegidos y, en localizaciones concretas, hace que la población valenciana esté sometida a niveles sonoros por encima de los umbrales permitidos. No obstante, siendo esto cierto, no lo es menos que los conflictos ambientales no se reducen, por regla general, a esta simplicidad causal y son muchas o, al menos, varias las causas que ocasionan problemas ambientales.

Haciendo un intento de exponer con brevedad los más notables, puede decirse que en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana concurren dos conflictos de primer orden: la utilización no racional del suelo, en todas sus vertientes, y el agua. Además, existe un tercer conflicto, quizás más extendido por la península ibérica, la no adaptación de la industria valenciana a los requerimientos normativos ambientales.

En cuanto a la utilización de suelo, éste ha estado, y está, sometido a una presión creciente que se ha beneficiado de una aplicación desproporcionada de los resortes e instrumentos urbanísticos, pero no sólo de los que ofrece la legislación urbanística valenciana postconstitucional sino también de los clásicos mecanismos urbanísticos de la normativa preconstitucional que desembocó en un planeamiento urbanístico excesivamente expansivo. Ello afectó, de manera más significativa, a zonas sensibles como el litoral o, incluso, a zonas protegidas. Sin duda, por este notorio estado del suelo, siguiendo el mandato de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje se está elaborando un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana (que pronto verá la luz), en el que se establecen las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera. Por otro lado, la ordenación de las zonas húmedas y espacios protegidos, así como su control jurisdiccional, ha favorecido su protección frente a la presión urbanística.

Por otra parte, no debe olvidarse un problema particular del sur de la Comunidad Valenciana, la erosión y la desertificación. En este aspecto, la problemática llega a niveles de gravedad, con pérdida de la capacidad biológica de los suelos forestales y con deficiencias en la calidad de la actual cubierta vegetal. Tal y como expone el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, ésta se encuentra en zona de alto riesgo de desertificación, el 15% de su superficie está sometido a niveles erosivos graves o muy graves, y la mitad del territorio valenciano está sometida a riesgo potencial de erosión, lo que hace, si cabe, más grave la utilización no racional del suelo, precisamente por el papel protector de la cubierta vegetal.

En lo referente al agua, en primer término debe advertirse, por una parte, del déficit estructural que, en este elemento, padece la Comunidad Valenciana y, por

otra, de la sobreexplotación de acuíferos como nota permanente en la historia hidrológica de la Comunidad Valenciana, lo que conlleva una disminución, visible en las últimas décadas, de la calidad de las aguas y una degradación y reducción de las zonas húmedas. No se debe olvidar, que las aguas subterráneas suponen un aporte importante a las cuencas mediterráneas. En segundo término, derivado de los factores socioeconómicos de la Comunidad Valenciana, el Júcar y el Segura se encuentran entre las cuencas con mayores demandas de agua respecto a sus disponibilidades. Con todo ello, el problema, social e institucional, está servido, esencialmente en épocas de sequía, pero también el ambiental.

En efecto, este conflicto no tiene sólo una vertiente de abastecimiento y agrícola, sino que los valores ambientales y la biodiversidad se ven menoscabados de manera grave, degradándose el hábitat fluvial y los humedales asociados y poniendo en peligro la conservación de determinadas especies (en el programa Agua, en este sentido, se refieren a la nutria, el galápagos leproso, la garza real, la garza imperial y el avetorillo, entre otros). Son conocidas las alternativas de solución que se han barajado en los últimos años, no voy a entrar en ello, sólo decir que la solución debe operar con valores ambientales, debe articular la racionalidad ambiental como garantía, precisamente, de su viabilidad futura, esto es, de su necesaria sostenibilidad. Sin embargo, la racionalidad institucional, también necesaria, desgraciadamente parece que no existe, así mientras desde la Administración estatal se elabora el Programa Agua, con una alternativa distinta al ya famoso trasvase del Ebro, basada esencialmente en una explotación más eficiente del regadío, en la reutilización de retornos y en la desalación de aguas marinas y de aguas salobres continentales, por su parte el Gobierno Valenciano aprueba por Decreto 78/2005, de 15 de abril, el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, que tiene por objeto mantener la base territorial por la que discurre el trazado del Proyecto de Transferencias de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas, entre las que se encuentran las del Júcar y Segura. Esperemos que la racionalidad ambiental recorra un camino más fácil que la institucional.

Por último, y respecto al anteriormente citado problema ambiental de la industria valenciana, decir simplemente que, con buen criterio, uno de los problemas básicos sobre los que pretende actuar el programa de Calidad y Formación Medioambiental es la notoria falta de adecuación del tejido industrial valenciano a la normativa comunitaria en materia ambiental y una de las líneas de actuación diseñadas consiste en favorecer la adopción de criterios de responsabilidad social corporativa, así como sistemas voluntarios de gestión ambiental en el tejido industrial valenciano.