

## Comunidad Valenciana: «consolidación» de la crisis económica ambiental y caos orgánico

---

JUAN ROSA MORENO

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN. 2.1. *La movilidad valenciana ¿sostenible?* 2.2. *Implantación urgente de Actuaciones Territoriales Estratégicas.* 2.3. *Modificaciones ambientales de relieve mediante Ley de acompañamiento.* A) Nueva excepción para la alteración de usos de los terrenos incendiados. B) Eliminación de los directores-conservadores de los parques naturales.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN: NUEVO DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL.—5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5.1. *La ilegalidad de exigir fianza para la eliminación de inertes.* 5.2. *Resolución de otro conflicto eólico pendiente.* 5.3. *Control de legalidad sobre ordenanza municipal contra la contaminación acústica.*—6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES. 6.1. *El fin del conflicto europeo sobre la legislación urbanística valenciana.* 6.2. *Leve novedad en el conflicto del Cabanyal.*—7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. *Organización administrativa.* 7.2. *Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009.* 7.3. *Principales actuaciones de planificación.* 7.4. *Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso Administrativo) del año 2011.*

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

No ha sido, el 2011, un buen año ambiental. Las inversiones en este ámbito se han visto recortadas de manera drástica, más teniendo en consideración que en el 2010 sufrieron ya un decremento significativo. Las dotaciones económicas de los programas presupuestarios de índole ambiental han quedado reducidas, en muchos casos, a menos de la mitad de las consignadas hace dos o tres años. Con ello, se puede afirmar que la política ambiental valenciana no sólo ha sufrido el embate de la crisis económica, sino que ha sido claramente derrotada por ésta. Este lamento ambiental no se circunscribe al aspecto de la financiación, esencial por otro lado, también alcanza a pretendidas actuaciones diseñadas en favor de la actividad económica y la creación de empleo que, como si fuera un obstáculo para estos loables fines, se han normativizado prescindiendo de los controles ambientales establecidos por la normativa europea y básica. Me refiero

al Decreto Ley 2/2011 que, con el título de medidas urgentes, ha introducido técnicas territoriales de, al menos, cuestionable valor.

Sin duda, la situación expuesta es la que debe presidir cualquier valoración que, desde la perspectiva ambiental, se realice de la política valenciana. Quedan atrás otros problemas, como los enfrentamientos interadministrativos o la delicada situación de la legislación urbanística que, por cierto, en el 2011 ha terminado, al menos por ahora.

Por otra parte, al contrario de informes anteriores en los que, desde la perspectiva de la organización administrativa poco se podía valorar, la organización administrativa de la Generalitat durante el 2011 sufrió demasiadas variaciones en poco espacio de tiempo, algunas de ellas escasamente comprensibles, como los cambios de ubicación de los órganos directivos en materia de minas, que lo mismo estaban con el medio natural o sin él, o las aguas y costas, cambiadas de departamento, cada una a uno, y separadas de la perspectiva ambiental. Aunque nada es negativo si la coordinación administrativa opera adecuadamente, cuestión ésta sobre la que es preferible, en estos momentos, no opinar.

Por lo demás, el ordenamiento ambiental valenciano sigue sus pautas que podríamos considerar ya clásicas, esto es, recibir modificaciones sustanciales en las leyes de acompañamiento de los presupuestos de la Generalitat, de nuevo el suelo forestal y los espacios protegidos han sido objeto de estas reformas.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. LA MOVILIDAD VALENCIANA ¿SOSTENIBLE?

El marco normativo autonómico de la movilidad sostenible se aprobó mediante la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana. Modificada ese mismo año mediante la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, modificación que afecta al régimen sancionador.

Entre los objetos de regulación que contempla cabe destacar el establecimiento de criterios generales destinados a promover la movilidad en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente, así como regular los instrumentos de planificación necesarios en orden a alcanzar estos objetivos.

Como casi siempre, el objetivo que se plantea el legislador valenciano es encomiable, así puede leerse en su exposición de motivos:

*«Recuperar la ciudad, hacer el transporte accesible para todos, disminuir las emisiones dañinas para la salud y tener niveles de seguridad cada vez más altos, son pues objetivos comunes que tienen que guiar el desarrollo de la movilidad en los próximos años, de manera que la Comunitat Valenciana pueda homologarse en esta materia con las regiones más avanzadas del continente que han sabido encontrar vías adecuadas para unir desarrollo y calidad de vida.»*

*En pocas palabras, se trata de avanzar hacia un patrón más equilibrado de movilidad en el que los desplazamientos a pie y en bicicleta y el transporte público tengan un papel cada vez más relevante tanto en el corazón de los espacios metropolitanos como en los ámbitos cada vez más amplios a los que se extiende la movilidad cotidiana.»*

Para ello, se fomenta el desplazamiento no motorizado y se contemplan planes de movilidad. Hasta aquí todo perfecto, pero la situación se complica cuando se analizan los preceptos de la Ley. La mayoría de ellos son programáticos, con mandatos genéricos a las administraciones públicas, o con instrumentos sin precisar determinaciones o vinculaciones. Existen en la Ley, no obstante, algunos mandatos concretos que, aunque con una duda eficacia para la finalidad, sin duda contribuyen en algo, por poco que sea. Así sucede, por ejemplo, con el estacionamiento de bicicletas, de obligada presencia en las nuevas edificaciones de uso residencia, así como en los edificios destinados a servicios públicos y en los nuevos estacionamientos de vehículos a motor (reserva de, al menos, un 10% del total de plazas). También en el ámbito de ordenación se encuentra alguna obligación concreta. De esta forma, los municipios de más de 20.000 habitantes o aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente deberán contar con un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la Ley.

También debe destacarse la obligación de elaborar un plan específico de movilidad (aunque sin estándares o condiciones concretas) por parte de nuevas actuaciones tales como: a) Servicios públicos de carácter supramunicipal; b) Áreas terciarias, deportivas, comerciales, hoteleras o de ocio que de forma unitaria o conjunta superen los 10.000 metros cuadrados; c) Áreas residenciales de más de 1.000 viviendas; d) Áreas residenciales de más de 200 viviendas cuando se desarrollen de manera independiente de los núcleos urbanos existentes o impliquen una dimensión igual o mayor que la de los citados núcleos; e) Áreas o instalaciones destinadas a la actividad productiva en donde se prevean más de 100 puestos de trabajo, con carácter general.

En lo demás se trata de una regulación legal sobre el transporte, sobre la movilidad, pero sin añadir el calificativo de sostenible, sino sobre régimen jurídico del transporte especialmente de viajeros.

## 2.2. IMPLANTACIÓN URGENTE DE ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

Mediante Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, la Generalitat aprobó un conjunto de medidas urgentes para la implantación de las denominadas Actuaciones Territoriales Estratégicas, y ello dentro del marco de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero. La voluntad es crear con esta norma «procedimientos ágiles y simplificados» eliminando lo que denomina «cargas burocráticas». Estas actuaciones se conciben como intervenciones singulares de carácter supramunicipal que «contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo», de ahí nace su justificación para aprobar el citado Decreto Ley. Además de determinadas modificaciones legales (en materia de vivienda o en la legislación urbanística) el Decreto Ley regula, en su Título I, la definición, requisitos y

procedimiento de las Actuaciones Territoriales Estratégicas que parten de una previa declaración por el Consell. Se trata de una figura análoga a la que ya existe en algunas comunidades autónomas, pero con un perfil propio y algo discutible, como se constatará a continuación.

La declaración de Actuación Territorial Estratégica ha de cumplir un conjunto de requisitos entre los que se encuentran la necesaria integración territorial (compatible con la infraestructura verde de la Comunidad Valenciana), la localización selectiva y la relevancia en cuanto al uso que pretenda implantar. En este último sentido, se establecen tres categorías (siguiendo la pauta marcada por otras legislaciones autónomas): mejora de la competitividad, equipamientos y actuaciones significativas de mejora del medio rural.

Una vez declarada mediante acuerdo del Consell la concreta actuación territorial se procede a la elaboración y aprobación del correspondiente plan o proyecto. Aprobación que conlleva importantes efectos, tanto respecto a la modificación del planeamiento vigente como respecto a la gestión urbanística. No obstante, este procedimiento se configura de manera tan simple que conlleva serias dudas de interpretación. En efecto, el precepto clave de la aprobación de esta nueva herramienta territorial es el apartado primero de su artículo 4:

*«El plan o proyecto será elaborado, con su pertinente informe ambiental, con el alcance y condiciones prescritas en el Acuerdo de declaración. El órgano responsable lo someterá a consultas y participación pública, según lo previsto en dicho Acuerdo, por un plazo mínimo de 45 días y dando adecuada participación a los ayuntamientos e instituciones afectadas. Después, junto con la conselleria competente en territorio y medio ambiente, elaborará la memoria ambiental, cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto para su aprobación.»*

En principio parece que este precepto trata de adaptar a estas actuaciones la normativa sobre evaluación ambiental de planes, de ahí que cite los 45 días o la memoria ambiental. Parece, por tanto, que se le aplica dicha técnica «cuando sea pertinente», esto es, cuando el objeto de la actuación caiga bajo el ámbito material de aplicación de la Ley 9/2006. No obstante, si se analiza más detenidamente este precepto sólo produce confusión. Así, entre otras consideraciones:

- No existe remisión expresa ni mención alguna a la técnica de evaluación ambiental de planes, lo que tampoco es óbice para su aplicación si procede, con independencia de lo que establezca el tratado Decreto Ley, por cuanto que estamos ante normativa básica. En este sentido, debe completarse lo dispuesto en el precepto citado con los condicionantes básicos de la Ley 9/2006, aunque a todos ellos no haga referencia el Decreto Ley.
- Las Actuaciones Territoriales Integradas pueden elaborarse en forma de proyecto, por lo que no le sería de aplicación la evaluación que incorporó a nuestro ordenamiento la Ley 9/2006, sino la evaluación de impacto ambiental. Es cierto que estas actuaciones –según el Decreto Ley– se configuran como una herramienta de carácter excepcional y singular, por lo que puede entenderse que existe justificación suficiente para aplicar la excepción singular prevista en la normativa

sobre evaluación ambiental de proyectos (de hecho, se prevé la posibilidad de eximir excepcionalmente a estas actuaciones de las licencias y autorización de competencia de la Generalitat), pero, en cualquier caso y en relación con la evaluación ambiental, también existen unos requisitos formales, en relación a la Unión Europea, y de información pública que habría que cumplir rigurosamente. Nada de ello se dice en el citado Decreto Ley.

En definitiva, resulta complejo descifrar lo pretendido por este Decreto Ley en la regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de las Actuaciones Territoriales Estratégicas. Sólo queda esperar que durante la tramitación del correspondiente proyecto de ley se subsanen estas deficiencias, aclarando su contenido y estableciendo los adecuados mecanismos de coordinación legislativa, proyecto de ley que ya fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas de 30 de diciembre de 2011.

### 2.3. MODIFICACIONES AMBIENTALES DE RELIEVE MEDIANTE LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

Como sigue siendo costumbre jurídica en la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (de acompañamiento a los Presupuestos para el 2012) ha producido notables modificaciones con relevancia ambiental. Entre ellas, se han seleccionado las dos siguientes

#### A) Nueva excepción para la alteración de usos de los terrenos incendiados

De nuevo, a través de la Ley de acompañamiento (Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat) se ha modificado la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, modificación puntual pero no exenta de conflictividad. La modificación ha consistido en el nuevo apartado 4 que se introduce en el artículo 59 de la Ley Forestal de la Comunidad Valenciana, con la siguiente literalidad:

*«4. Con carácter singular, y en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunitat Valenciana, el Consell podrá excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal, dentro del plazo general de los 30 años, mediante acuerdo justificado.*

*En ningún caso, la aplicación de la expresada excepción podrá implicar un aumento del aprovechamiento lucrativo para particulares contrario a la finalidad perseguida con la citada prohibición.»*

Esta modificación produjo de manera inmediata la reacción en contra de determinados grupos de ecologistas por la alteración que implica respecto a las excepciones recogidas en el artículo 50 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que tras la modificación producida mediante la Ley 10/2006 tiene como finalidad prohibir cambios en el uso forestal para evitar incendios forestales intencionados, estableciendo

algunas excepciones entre las que no es posible ubicar la que recoge el nuevo punto 4 del artículo 59 de la Ley Forestal valenciana.

Este, en principio, choque normativo entre esta modificación con el citado artículo 50 de la Ley de Montes también fue objeto de análisis por el Consejo Jurídico Consultivo, en su dictamen 1172/2011, de 20 de octubre. En puridad, como apuntó el órgano consultivo, lo que realiza el precepto básico es una remisión a la legislación de las comunidades autónomas para que éstas puedan adoptar excepciones a la prohibición general recogida en el citado precepto, eso sí, siempre que concurren las circunstancias que el mismo artículo determina y, en todo caso, anteriores al incendio. De esta forma, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

- «– Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.
- Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.
- Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.»

No concurren estas circunstancias en la excepción que, ahora, recoge la Ley forestal valenciana, lo que parecía, en principio, impedir su aprobación tras el esperado informe con reparos esenciales del Consejo Jurídico Consultivo. Pero no fue así, el citado Consejo dio el visto bueno a esta nueva excepción autonómica en los siguientes términos:

*«...pero ello no obsta a que la Administración Pública autonómica, encargada de velar igualmente por los valores medioambientales, pueda introducir excepciones a la prohibición general del artículo 50 de la ley de Montes con fundamento en sus competencias de desarrollo legislativo en materia forestal y en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, estimándose justificado que, producido el incendio forestal, habiendo aparecido necesidades de interés general para la Comunidad Autónoma, ésta pueda ponderar los dos bienes jurídicos igualmente dignos de protección: por un lado, la necesidad de reforestación y, por otro, el necesario desarrollo urbanístico, éste último fundado en proyectos de obras o infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunidad Valenciana por el Consell de la Generalitat, y siempre “con carácter singular”».*

Lo único positivo del informe del Consejo Jurídico fue la necesidad de articular una clara prohibición respecto al incremento de aprovechamiento lucrativo privado, pero supuso el respaldo jurídico definitivo para la incorporación de esta excepción que, a todas luces, vulnera la normativa básica.

## **B) Eliminación de los directores-conservadores de los parques naturales**

Igual que ha sucedido en el ámbito forestal, también la Ley 11/1994, de Espacios Protegidos ha vuelto a ser modificada en la Ley de acompañamiento, eliminando la controvertida figura (por su configuración normativa) del director-conservador de los mismos para su sustitución por el denominado «responsable de dinamización, aunque se han creado otros problemas.

En efecto, el nuevo apartado 2 del artículo 48 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, que queda redactado como sigue:

*«2. Para la gestión de los parques naturales, parajes naturales y reservas naturales, el conseller competente en materia de medio ambiente designará, como personal eventual de la conselleria, un responsable de la dinamización del espacio protegido correspondiente, dependiente funcionalmente de la dirección general competente en la materia.»*

El cambio legal viene motivado por el conflicto que ocasionó la designación de los antiguos directores de parques naturales, que dio lugar a la anulación de nombramientos como personal eventual (sentencia que fue recurrida en apelación). Por ello, ahora se especifica legalmente la naturaleza del puesto (eventual), aunque se cambian la denominación y las funciones, esto último fue objeto de reparo, no esencial, del Consejo Jurídico Consultivo; reparo al que se hizo caso omiso. En efecto, como mantuvo este órgano consultivo, la nueva figura de responsable de la dinamización como personal eventual y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público conllevan la necesidad de que las funciones que realicen sean exclusivamente de confianza o asesoramiento especial. El personal eventual no puede, por tanto, realizar funciones de carácter directivo ni de gestión. No obstante, la modificación aprobada mantiene las siguientes funciones:

*«Artículo 49. Funciones del responsable de la dinamización*

*Corresponde al responsable de la dinamización del espacio protegido correspondiente:*

- a) Asesoramiento especial al conseller competente en materia de medio ambiente en los mecanismos de gestión del espacio natural protegido.*
- b) Impulsar la coordinación en materias del espacio protegido, de las distintas administraciones que puedan tener relación con los mismos.*
- c) Dinamización del espacio natural protegido y de los mecanismos de concertación del uso público en los mismos.»*

Fácilmente puede advertirse el difícil encaje de las funciones b) y c) con la naturaleza eventual del puesto. En modo alguno estas funciones pueden ser calificadas de confianza o asesoramiento. Se puede entender que el objeto que debe cumplir, esto es, sustituir la figura del conservador-director de los espacios naturales protegidos, no puede realizarse adecuadamente sin unas funciones ejecutivas o directivas, pero lo que es lamentable es que, para ello, se contemple un puesto eventual con la única finalidad de eliminar cualquier tipo de encorsetamiento legal en su nombramiento.

### **3. ORGANIZACIÓN**

Durante el 2011 la estructura orgánica de la Administración de la Generalitat Valenciana ha sufrido diversas modificaciones, más bien demasiadas. Y ello debido, no sólo al cambio de legislatura, sino también a otras circunstancias propias de la realidad política valenciana que han tenido como consecuencia un vaivén orgánico que, en algún caso,

ha ocasionado no pocas disfuncionalidades. Para intentar ordenar las distintas normas que han ido sucediéndose, y a modo de esquema, puede realizarse el siguiente:

1°. En cuanto a las consellerías en las que se estructura la Administración autonómica se aprobó, tras las elecciones, el Decreto del Presidente de la Generalitat 5/2011, de 21 de junio de 2011. Esta norma fue modificada por Decreto del Presidente 22/2011, de 23 de diciembre.

2°. También han sido modificadas la composición de varios órganos colegiados. Así, el Decreto 78/2011, de 24 de junio, sobre la composición de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, y el Decreto 80/2011, de 1 de julio, sobre la denominación y composición de la Comisión Delegada del Consell para Asuntos Económicos.

3°. La estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat se estableció, en un primer momento, mediante el Decreto 75/2011, de 24 de junio. Disposición que ha sufrido en seis meses cuatro modificaciones, a través de:

- Decreto 89/2011, de 26 de agosto.
- Decreto 118/2011, de 9 de septiembre.
- Decreto 121/2011, de 16 de septiembre (se da una nueva redacción a la estructura y funciones de la Secretaría Autonómica de Economía, Industria y Comercio, para incluir la Dirección General de Energía).
- Decreto 197/2011, de 23 de diciembre.

4°. En cuanto al departamento con competencias ambientales, el Decreto 112/2011, de 2 de septiembre, aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

También en este ámbito puede citarse el Decreto 113/2011, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

5°. Por último, también han sido adoptadas otras disposiciones con relevancia ambiental:

- Decreto 124/2011, de 16 de septiembre, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.
- Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat.
- Orden 1/2011, de 21 de enero, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Expertos prevista en el Decreto 97/2010, sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación en materia de medio ambiente de la Comunidad Valenciana.

Centrándonos ya en el reglamento orgánico de la conselleria con competencias ambientales, el Decreto 112/2011 establece los siguientes órganos superiores y directivos de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente:

- a) Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transporte.
- b) Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje.
- c) Subsecretaría.
- d) Dirección General de Obras Públicas, Proyectos Urbanos y Vivienda.
- e) Dirección General de Transportes y Logística, que asume las competencias en materia de costas.
- f) Dirección General del Medio Natural.
- g) Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial.
- h) Dirección General de Calidad Ambiental.

Como puede observarse, quizás la novedad más significativa es que las competencias en materia de aguas se han atribuido a otra conselleria: la de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, entre cuyos órganos directivos se encuentra la Dirección General del Agua. Esta Conselleria también asume las competencias en materia de desarrollo rural. Por otra parte, la competencia sobre energía se encuentra atribuida a la Conselleria de Economía, Industria y Comercio.

Se adscriben a la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente entidades de derecho público como la Agencia Valenciana de Movilidad (AVM) y el Instituto del Paisaje de la Generalitat, así como sociedades mercantiles como el Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA) y VAERSA Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA. Siguen estando adscritas a esta Conselleria, como órganos colegiados, 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. La Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales se adscribe, ahora, a la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua. Aunque esta enumeración tiene que matizarse en el sentido de la situación de retranqueo en la que se encuentra el sector público valenciano y, por tanto, la posibilidad de que la redimensión del mismo pueda afectar a las entidades citadas.

Por último, de entre las otras normas de organización enunciadas cabe destacar el Decreto a lo dispuesto en el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, que incorpora el nuevo reglamento de organización de la Comisión de Evaluación Ambiental y otorgaba el plazo de dos meses para su constitución, estableciendo las siguientes funciones:

- a) Adoptar acuerdos sobre la necesidad de someter un plan o programa a Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo con la Ley 9/2006.
- b) Emitir los documentos de referencia.

- c) Adoptar acuerdos sobre las memorias ambientales en las evaluaciones ambientales de planes y programas.
- d) Emitir informe sobre los criterios estratégicos ambientales, los principios de sostenibilidad y los indicadores de los objetivos ambientales que deban incorporarse en las evaluaciones ambientales estratégicas.
- e) Emitir dictámenes y resolver consultas que puedan realizarse en relación con la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos en aplicación de la legislación valenciana.

#### **4. EJECUCIÓN: NUEVO DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL**

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental siguieron, en los presupuestos de 2001, su tendencia a la baja, de nuevo con otra importante disminución. La situación económica sigue desplegando todos sus efectos sobre las inversiones ambientales de la Generalitat Valenciana.

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

- El Programa Conservación del Medio Natural (programa 442.30) se vio recortado en un 25,30% (prácticamente se repite el porcentaje de decremento de los presupuestos del año anterior), pasando de 13 millones de euros a menos de diez millones. La disminución se produce esencialmente en el capítulo de transferencias de capital, con más del 70% de decremento. Tras estos dos ejercicios con importantes decrementos, prácticamente no hay nada de interés en el anexo de inversiones de este programa.
- El Programa de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), ve reducida de nuevo su dotación ahora en un 21,88% (23,51% en 2010). Las inversiones que, hasta ahora, habían disminuido de manera no excesiva, en este ejercicio sufren una disminución del 25,34%, casi tres millones y medio de euros. En definitiva, las inversiones en este Programa alcanzan, en 2011, un poco más de los 10 millones seiscientos mil euros, de los que casi siete millones se destinan a nuevas actuaciones en espacios naturales.
- El Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), sufre una variación de –23,63% (–26,14% en 2010). Este Programa, en dos años, ha visto reducido a la mitad su asignación presupuestaria. Después de la drástica reducción que sufrieron las inversiones en el ejercicio pasas (más de un 40%), en este ejercicio se aplica un decremento del 17,52% (casi tres millones de euros). Ya sólo quedan trece millones doscientos mil euros para inversión. En cualquier caso, este Programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de treinta y dos millones de euros (este ejercicio ha visto rebajado su consignación en más de 10 millones de

euros). La línea de actuación en inversiones relativa a la lucha contra la desertificación sigue siendo la que más dotación recibe (con más de seis millones y medio de euros).

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) ha vuelto a sufrir un considerable decremento del 22,75% (33,15% en 2010). Es otro de los Programas que, en dos años, ha visto prácticamente reducida su dotación a la mitad. La escasa dotación de las transferencias de capital desaparece de este Programa y la parte sustancial de la disminución afecta, precisamente y otra vez, a las inversiones, con casi un treinta por ciento (de los más de cinco millones de euros previstos en inversión en el 2010 hemos pasado a tres millones setecientos mil euros). La línea de inversión relativa a descontaminación de suelos, eliminación de determinados residuos (neumáticos) y sellado de vertederos se queda en un millón de euros; eso sí, las asistencias técnicas se dotan con un millón y medio 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 22,89% (15,87% en el 2009). El decremento se reparte entre todos los capítulos del Programa, incluidas las inversiones. En total se pasa de seis millones seiscientos mil euros a poco más de cinco millones.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua (ahora ubicada en la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua) han sufrido, de nuevo, 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 44,99% (49,90% en el 2010), con más de un 40% de decremento tanto inversiones como en transferencia de capital. La disminución sufrida, por tanto, por este Programa en los dos últimos ejercicios ha sido algo más que drástica, contando ahora sólo con algo más de siete millones de euros, de los que sólo menos de dos millones y medio se destinan a inversiones. En cuanto a las transferencias de capital van destinadas, esencialmente, al Plan Director de Saneamiento de la Comunidad Valenciana (cuatro millones de euro).
- El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos (programa 512.10), ha visto rebajada sensiblemente su dotación, aunque sigue contando con casi 70 millones de euros. El decremento sufrido por este Programa en el 2011 ha sido del 25,08% (23,07% en 2010). Las inversiones se disminuyen en un 24,43% (lo que supone más de 18 millones de euros). A inversiones se destinan cincuenta y siete millones. En transferencias, la Fundación Comunitat Valenciana Agua y Progreso cuenta con más de seiscientos mil euros para gastos corrientes.

La Dirección General de Territorio y Paisaje gestionaba 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) sufre una disminución del 25,48% (27,56% en 2010). Sus inversiones se ven reducidas en un 26,72%, la consignación queda reducida a un millón seiscientos mil euros. El programa en total recibe una dotación de poco más de dos millones doscientos mil de euros. Sigue siendo absolutamente llamativo el anexo de inversiones, en el que el Plan de Acción Territorial del Paisaje recibe treinta mil euros, mientras que la «investigación y asistencias técnicas» están dotadas con más de un millón 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 (algo más de un millón y medio de euros), también ve disminuida su dotación en un 17,37% (21,74% en 2010). Las inversiones siguen siendo la partida que sufre un mayor recorte (30,93%. En 2010 fue del 62,56%,) lo que implica dejar las inversiones del programa en algo menos de cuatrocientos cincuenta mil euros. Cualquier línea de actuación que se refleje en este programa tendrá, por tanto, recursos económicos escasos.

Por su parte, la Conselleria de Infraestructuras y Transporte siguió gestionando algunos programas con incidencia ambiental, que ahora se ubican en la Conselleria de Economía, Industria y Comercio. En este sentido, el Programa Energía (Programa 731.10) ha visto reducida su asignación en un 28,67% (14,82% en 2010), aunque las inversiones han sufrido una reducción mínima del 5%. Sin embargo, la mayor asignación se ubica en las transferencias corrientes y de capital, esencialmente a organismos, entes y empresas de la Generalitat que, en este presupuesto, ha sufrido un importante recorte del 39,45%, quedando en al más de cinco millones y medio de euros (más del 50% 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 se establecen objetivos en orden a la política sobre movilidad sostenible. Las inversiones, en este Programa sólo han sufrido una reducción del 5%, quedando en algo más de cinco millones setecientos mil euros y destinados, esencialmente, a actuaciones en el litoral.

Otro programa con incidencia ambiental era 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. Este Programa ha visto suprimido su capítulo de inversiones y aumentado en más de un 50% las transferencias de capital.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Además de las resoluciones judiciales que se comentarán a continuación, durante el 2011 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. En el mismo sentido que en informes anteriores, siguen resolviéndose conflictos relativos instalaciones generadoras de campos electromagnéticos.

### 5.1. LA ILEGALIDAD DE EXIGIR FIANZA PARA LA ELIMINACIÓN DE INERTES

A través de la Sentencia del TSJ, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Primera, de 28 de enero de 2011 se dirimió un conflicto jurídico relativo a la necesidad o no de prestar fianza en la eliminación de residuos inertes. La Resolución de la Dirección General para el cambio climático de 11 de julio de 2008, por la que autorizaba a la empresa demandante la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero de residuos inertes, obligó a la empresa autorizada a constituir fianza, «con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que incumban en virtud de la autorización expedida, incluidas las de clausura y mantenimiento posterior del vertedero». Cláusula que constituyó el objeto del recurso contencioso. La parte demandante centra su argumento en la no necesidad jurídica de fianza cuando se trata de vertederos inertes, a diferencia de lo que ocurre en los vertederos de residuos peligrosos y no peligrosos.

Se trata, en definitiva, de dirimir sobre la interpretación del bloque normativo de residuos al respecto de la exigibilidad o no de prestar fianza para la eliminación de inertes. Bloque integrado en ese momento por la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos, y por la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos, así como el Real Decreto 1481/2001, de 21 de abril, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y se incorpora la citada Directiva. Aunque nada ha cambiado, en este punto, con la nueva Ley 22/20011.

Centrado así el debate, la Generalitat, como parte demandada, interpretó en la resolución objeto de recurso que la existencia de tres clases de vertederos, no se corresponde con tres, sino con dos clases de residuos, los peligrosos y los no peligrosos. Dentro de éstos últimos se incluyen a los residuos inertes, por lo que le es de aplicación la normativa sobre fianzas de los no peligrosos. Además, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 1999/31/CE, artículo 8, los Estados miembros pueden establecer que la exigencia de fianza no se aplique a los vertederos para residuos inertes, exclusión que no se ha producido de forma expresa y que, a juicio de la Generalitat, conduce a la posibilidad de exigencia de fianza para los inertes.

Ambos argumentos son rechazados por el Tribunal asumiendo, creo que con acierto, la interpretación justamente contraria. Así, con el primer argumento de la Generalitat el Tribunal realiza una reducción al absurdo, sobre la que poco puede añadirse. Es el segundo argumento el que requiere un mayor esfuerzo de interpretación.

Aunque el Tribunal no lo exponga claramente, lo cierto es que la Directiva de vertederos exige que los Estados realicen una manifestación expresa sobre la exigibilidad de fianza respecto a los inertes y, en caso afirmativo, especifiquen normativamente los criterios para su cuantificación, aspecto éste exigible en todo caso y para todas las clases de residuos y que, en definitiva, será el principal argumento para declarar la nulidad de la fianza establecida por la Generalitat.

En efecto, de acuerdo con la Directiva 31/1999 los Estados tienen la facultad de exigir fianza a los vertederos de residuos inertes, pero esa facultad está encorsetada por el cumplimiento de obligaciones previas, esto es, «para poder cobrar fianza en los vertederos de residuos inertes sería necesaria una norma que estableciera tal obligación o se desprendiera inequívocamente la voluntad del legislador de exigir fianza y un estudio complementario», estudio en el que se determine la forma y cuantía de tal fianza. No se trata, por tanto, de que la Administración unilateralmente, sin criterio normativo alguno, determine en actos singulares las fianzas correspondientes. No puede admitirse –como certeramente opina el Tribunal– «un método de cuantificación que deja en manos de la administración la fijación de la cuantía de la fianza, sin unas bases y unos criterios» establecidos normativamente. «No se discute –añade la Sentencia– ... que el Reino de España pueda establecer fianza a los vertederos de residuos inertes, no obstante, deberá fijarse por vía reglamentaria un método de cuantificación que haga previsible al solicitante saber de forma aproximada la fianza a depositar y al Tribunal llevar a cabo un control de la cuantificación de la fianza establecida, cosa imposible en este momento». Suficiente argumentación para declarar nula la fianza establecida por la Generalitat y cerrar, con acierto, un conflicto jurídico no baladí.

## 5.2. RESOLUCIÓN DE OTRO CONFLICTO EÓLICO PENDIENTE

No han sido pocos los conflictos ocasionados por el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PEVC). Así, en el 2011 se resolvió otro pendiente. En efecto, mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de marzo de 2011, se resolvió, desestimándolo, recurso contencioso interpuesto por una asociación ecologista contra la Orden de 6 de marzo de 2008, de la Conselleria de Infraestructuras y Transportes de la Generalidad Valenciana, por la que se realiza nueva convocatoria pública para el desarrollo y ejecución del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana. Dicha convocatoria se enmarca en el proceso de ejecución del Plan Eólico y a la vista de la mayor capacidad que tienen determinadas zonas eólicas del Plan para albergar más estaciones.

Como es sabido, el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV) fue aprobado por acuerdo del Consell de la Generalitat de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano. Posteriormente, para su desarrollo y ejecución (de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del citado Plan) se procedió a convocar concurso público (Orden de 31 de julio de 2001). Pues bien, una vez concluido dicho desarrollo del PECV, la Generalitat advirtió de la insuficiencia, en determinadas zonas, de los proyectos ejecutados, por lo

que, a modo de ampliación, procedió a una nueva convocatoria para esas zonas eólicas mediante la Orden que se impugna en el proceso ahora comentado.

De los argumentos de la parte actora, la asociación ecologistas, se pueden destacar dos de ellos:

1°. Que no se protegen los territorios integrados en la Red Natura 2000, tales como los LICs y los IBAs.

2°. Que se ignora la obligación de someter los Planes a «evaluación ambiental estratégica» (EAE).

En cuanto a la Red Natura, el Tribunal no acepta los argumentos de la demandante por cuanto que –opina– ésta realiza «un planteamiento *per saltum*, es decir, parte del carácter vinculante de las IBAs, acto seguido, entiende que las IBAs pendientes de declaración deben tener un régimen de protección más estricto que el aplicado a las ZEPA, por lo que, deberán ser consideradas como zonas no aptas para contener instalaciones eólicas».

Que las IBAs carecen de carácter vinculante ya lo ha dicho el Tribunal de Justicia Europeo, pero que su valor probatorio es importante también está consolidado –como también lo advierte el Tribunal en la Sentencia comentada– «habida cuenta del carácter científico del Inventario IBA» (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de marzo de 2003, Asunto C-378/01), lo que implica la necesidad de un esfuerzo probatorio en contrario por parte de, en este caso, la administración autonómica. En esta Sentencia no se centra demasiado el Tribunal en esta cuestión, sino que se deriva a que el planteamiento –quizás equivocado– de la demandante implica el reconocimiento del efecto directo de las directivas como consecuencia del efecto directo de las IBAs, lo que, certeramente no admite. Sin duda, los términos planteados por la asociación ecologista ha permitido esta resolución judicial. Si la estrategia procesal hubiese sido otra, obviando un pretendido carácter vinculante que no existe, probablemente estaríamos hablando de un fallo en sentido opuesto, por cuanto que el expediente administrativo objeto de recurso no aporta demasiados elementos de juicio para desvirtuar el valor probatorio de los inventarios citados.

En cuanto a la necesidad de evaluación ambiental estratégica, de nuevo nos encontramos en un error en el planteamiento de la demanda que facilita un fallo desestimatorio. Estamos ante proyectos de ejecución, no ante una nueva planificación, por lo que no puede exigirse una evaluación estratégica, aunque nada tiene que ver la fecha de aprobación del PECV, como erróneamente opina el Tribunal, si de una modificación del plan se tratara.

Los concretos proyectos de desarrollo sí deben someterse a una evaluación de impacto ambiental tal y como determina la Orden recurrida. Pero este aspecto, crucial, es obviado por la parte demandada y minusvalorado por el Tribunal, al indicar que «en este caso se trata de una mera ampliación» de proyectos. Precisamente, las ampliaciones

nes de proyectos no son, en modo alguno, meras ampliaciones *per se*, más aun en este supuesto en el que los efectos sinérgicos son palmarios.

En definitiva, ante una notoria falta de previsión pública, se procede a un nuevo desarrollo del PECV, sin suficiente justificación ambiental, pero un inadecuado planteamiento de la parte actora, unido a un, al menos, discutible fundamento jurídico del fallo han conducido, definitivamente este problema a la nada.

### 5.3. CONTROL DE LEGALIDAD SOBRE ORDENANZA MUNICIPAL CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

En el 2011 varios preceptos de la Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica del Ayuntamiento de Valencia fueron declarados nulos por la Sentencia, de 21 de enero de 2011, de la Sección primera de la Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia en un litigio iniciado por varias asociaciones vecinales y de comerciantes, en un control de legalidad esencialmente ejercido a la luz de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica.

– Nulidad del artículo 29.2 de la Ordenanza.

Este precepto establecía una actuación facultativa de la actividad de inspección que, a juicio del Tribunal y a todas luces, vulneraba la Ley 7/2002, especialmente su artículo 54.5. Este precepto determina que «el ayuntamiento, antes de otorgar la licencia de ocupación, verificará si los diversos elementos constructivos que componen la edificación cumplen las normas establecidas en esta ley». Se trata de un control preceptivo, que obliga al ayuntamiento a verificar «antes de otorgar la licencia de ocupación, ..... si los diversos elementos constructivos que componen la edificación cumplen las normas establecidas en la Ley». Por tanto, indica el Tribunal, «la actuación inspectora de verificación de los elementos constructivos que componen la edificación en cuanto al cumplimiento de las normas de protección acústica es una actuación reglada y no potestativa o discrecional», como pretendía configurarla el apartado 2 del artículo 29 de la Ordenanza municipal.

– Nulidad del artículo 55.3 de la Ordenanza.

La problemática planteada por este artículo es su finalidad tributaria o sancionadora y, por ende, su adecuación a derecho o no. En efecto, en este precepto la Ordenanza establecía que «en los supuestos de denuncias infundadas y temerarias que se efectúen con abuso de derecho o falta absoluta de veracidad de los hechos expuestos, se valorará el coste de la medición y se podrá repercutir al denunciante la tasa de inspección prevista en la legislación estatal vigente».

La parte actora invocó su carácter sancionador, mientras que el Ayuntamiento invocó, como fundamento a su naturaleza tributaria, la disposición adicional sexta de la Ley 37/2003, del Ruido, que permite a los Ayuntamientos establecer tasas por la

prestación de servicios de inspección que realicen para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y ello de acuerdo con lo previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El Tribunal fue claro en su interpretación favorable al demandante y a la declaración de nulidad del precepto, esencialmente en virtud de los elementos subjetivos que la Ordenanza incorpora al hecho imponible de la pretendida tasa, vulnerando el marco legal tributario y confirmando una naturaleza sancionadora. En el artículo 55.3 de la Ordenanza –afirma el Tribunal– «la tasa por la prestación del servicio de inspección se hace depende de la existencia de una denuncia temeraria e infundada, lo cual obviamente dota a la figura de naturaleza sancionadora, y no tributaria». El nacimiento del hecho imponible va ligado, ineludiblemente, a una determinada conducta del sujeto pasivo (denuncia infundada o temeraria) no a un acto objetivo causa de la prestación del servicio de inspección. En efecto, perfectamente el Ayuntamiento de Valencia podía haber creado una tasa, de acuerdo con la habilitación legal, para sufragar el coste del servicio de inspección, pero ello sin incorporar al hecho imponible elementos subjetivos «como es el abuso de derecho o la falta absoluta de veracidad de los hechos, rompiendo la equivalencia servicio-tasa, puesto que el nacimiento del hecho imponible no radica en la prestación del servicio, sino en la torticera instrumentalización del procedimiento administrativo por parte del denunciante; en consecuencia, como se alega en la demanda, estamos ante unas consecuencias jurídicas derivadas de una actuación ilícita o abusiva de un denunciante, desvinculado por tanto de la prestación del servicio», estamos, por tanto, ante un supuesto sancionador no tributario.

– Nulidad del párrafo segundo del artículo 60 de la Ordenanza.

La declaración de nulidad de este precepto por parte del Tribunal se base exclusivamente en un simple análisis de legalidad de las circunstancias enumeradas en el mismo para motivar la adopción de medidas provisionales.

El párrafo segundo del artículo 60 de la Ordenanza establece que «en los supuestos en los que se haya constatado, mediante las actas correspondientes, la molestia grave y reiterada por parte de un foco generador de ruido deberán adoptarse, con carácter urgente, las medidas provisionales oportunas», medidas provisionales que tienen su poyo legal en el artículo 62 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica. Estas medidas provisionales, como la suspensión inmediata del funcionamiento de la fuente perturbadora, se deben adoptar «en atención a la gravedad del perjuicio ocasionado, al nivel de ruido transmitido, así como en los casos de molestias manifiestas a los vecinos» (citado artículo 62).

El debate jurídico se centra sólo en si la reiteración, como causa prevista en la Ordenanza para la adopción de medidas provisionales, tiene o no cobertura legal en el citado artículo 62. Pues bien, el Tribunal realiza el control de legalidad, acordando la nulidad del precepto, con el siguiente fundamento:

*«Tal como se desprende de la lectura del art. 62 de la Ley 7/2002, en ningún momento se hace referencia a la reiteración como presupuesto para la adopción de la medida, y ello es lógico por*

*cuanto que las molestias pueden ser graves o manifiestas sin necesidad de que sean reiteradas, por lo que el art. 60 de la Ordenanza está introduciendo un elemento –la reiteración– que no se encuentra recogido en el artículo 62 de la Ley 7/2002, con lo que infringe el régimen de medidas cautelares establecido en el precepto. Ello no significa que el elemento de la reiteración no pueda ser considerado a la hora de adoptar la medida de suspensión inmediata, pero en ningún caso es un presupuesto necesario para adoptar la medida según la regulación legal.»*

Tiene razón el Tribunal cuando afirma que la reiteración como presupuesto para la adopción de medidas provisionales no está expresamente citada en el artículo 62 de la Ley 7/2002, para ello simplemente hay que leer el citado precepto. Cuestión distinta, a mi criterio, es la interpretación que el Tribunal realiza del mismo. En efecto, una molestia grave o manifiesta (calificativos que utiliza el precepto legal) puede, perfectamente, no ser una molestia reiterada en el tiempo, no son estos supuestos objeto de litis. El problema consiste, precisamente en lo inverso, en si se puede interpretar válidamente que una molestia reiterada en el tiempo es una molestia manifiesta para los vecinos (ya que el calificativo de gravedad tiene su propio perfil conceptual). Creo que no hay que hacer mayor esfuerzo hermenéutico para llegar a la conclusión afirmativa, la reiteración en la molestia la transforma, sin duda, en manifiesta y, por ende, en presupuesto de hecho lícito para la adopción de medidas. No obstante, el artículo 60 de la Ordenanza tampoco logra perfilar correctamente los supuestos de hecho, por cuanto que la gravedad y la reiteración no tienen en modo alguno que concurrir simultáneamente, de acuerdo con la cobertura legal que ofrece el artículo 62 de la Ley valenciana sobre protección contra la contaminación acústica.

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

### **6.1. EL FIN DEL CONFLICTO EUROPEO SOBRE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VALENCIANA**

Apuntaba en el anterior informe que sólo quedaba ya esperar a la Sentencia y que, quizás, al final tanto ruido quedase en nada, como, por otra parte, era razonable. Y así ha sucedido. Mediante la Sentencia de 26 de mayo de 2011, de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-306/08), se ha desestimado el recurso contra el reino de España y se ha condenado en costas a la Comisión.

Después de las conclusiones presentadas por el Abogado General, tal y como comentamos en el último informe, todo apuntaba, en efecto al sentido de esta resolución judicial. Cabe recordar, como lo hace el Tribunal en su sentencia, que el objeto de *litis* versaba exclusivamente «sobre la adjudicación de contratos de urbanización conforme a las leyes adoptadas sucesivamente por la Comunidad Autónoma de Valencia sobre la base de sus competencias autonómicas en materia de urbanismo, ocupación del suelo y ordenación del territorio. Más concretamente, la Comisión reprocha al Reino de España la adjudicación de los PAI, es decir, las actuaciones integradas, que tienen por objeto la urbanización conjunta de varias parcelas conforme a una programación única que transforma dichas parcelas en solares, con arreglo, por un lado a la LRAU y, por otro, a la LUV, infringiendo las Directivas 93/37 y 2004/18, respectivamente». Y sobre

este extremo se centran los argumentos del Tribunal, como en su día las conclusiones del Abogado General.

Pues bien, todos los argumentos de la Comisión sobre esas pretendidas infracciones son rechazados y ello, esencialmente (más bien exclusivamente), por cuanto que la Comisión no ha demostrado en el proceso –según opinión del Tribunal– los extremos por ella alegados y rebatidos por España; no ha desplegado, en suma, la actividad necesaria para aportar los elementos de juicio necesarios que acrediten el incumplimiento de las directivas europeas.

No se ha demostrado, en absoluto, indica la Sentencia que «las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructuras, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes constituyan el objeto principal del contrato celebrado entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI en gestión indirecta». De esta forma, el Tribunal señala que «la ejecución del PAI por el urbanizador comprende ... actividades que no pueden calificarse de «obras» en el sentido de las Directivas invocadas por la Comisión». Así de simple, y de concluyente, culmina este conflicto.

## 6.2. LEVE NOVEDAD EN EL CONFLICTO DEL CABANYAL

Con independencia del conflicto constitucional (referenciado en el anterior informe), la estrategia procesal del Ayuntamiento de Valencia consistió en plantear dos litigios contra la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre, 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. El primero de ellos, demanda de incidente de ejecución contra la citada Orden ha sido resuelto en el 2011.

En efecto, con fecha de 29 de diciembre de 2011, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Auto en la que desestima la pretensión del Ayuntamiento de Valencia. En puridad, lo que expresa el Auto citado era de esperar, por cuanto que lo único que advierte el Tribunal es que este camino procesal es erróneo si lo que se pretende –como así queda claro por parte del Ayuntamiento– es un examen del contenido de la Orden del Ministerio de Cultura de 2009, y ello «por tener sustantividad propia», por lo que «habrá de ser impugnada en un procedimiento administrativo o judicial independiente», por lo que las pretensiones del Ayuntamiento de Valencia «desbordan pues el objeto del cauce procesal de esta ejecución».

Por otro lado, el camino procesal recomendado en el Auto ya lo había utilizado el propio Ayuntamiento –tal y como también recuerdo el Tribunal en dicho Auto–, al interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional contra la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre. Segundo y principal litigio sobre la citada Orden cuya resolución se encuentra pendiente.

## 7. APÉNDICE INFORMATIVO

### 7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente:

Consellera: Isabel Bonig Trigueros

Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje: Aránzazu Muñoz Criado

Dirección General del Medio Natural: Alfredo González Prieto

Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial: Juan Giner Corell

Dirección General de Calidad Ambiental: Vicente Tejedo Tormo

En la Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transporte, la Dirección General de Transportes y Logística: Carlos J. Eleno Carretero

- Otros departamentos con competencias ambientales:

#### a) *Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua*

Consellera: Maritina Hernández Miñana

Secretaría Autonómica: María del Mar Casanova Llorens

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

Directora General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural: Marta Valsangiacomo Gil

#### b) *Conselleria de Economía, Industria y Comercio*

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

- Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

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

EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana: Juan Luis Martínez Muro

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

### 7.2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 2009

- Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.
- Ley 9/2011, de 26 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.
- Decreto 1/2011, de 13 de enero, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (modificado por Decreto 166/2011, de 4 de noviembre).
- Decreto 26/2011, de 18 de marzo, sobre régimen jurídico y procedimiento de concesión de la licencia de uso de la marca Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 44/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunidad Valenciana.

En materia de organización:

- Decreto del Presidente de la Generalitat 5/2011, de 21 de junio, por el que se determina las consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat (modificado por Decreto del Presidente 22/2011, de 23 de diciembre).
- Decreto 75/2011, de 24 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat (modificado por Decreto 89/2011, de 26 de agosto, Decreto 118/2011, de 9 de septiembre, Decreto 121/2011, de 16 de septiembre, Decreto 197/2011, de 23 de diciembre).
- Decreto 112/2011, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.
- Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat.
- Decreto 124/2011, de 16 de septiembre, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.
- Orden 14/2011, de 31 de marzo, de la Consellería de Industria, Comercio e Innovación, por la que se establecen los órganos competentes para el ejercicio de determinadas funciones en materia de derechos mineros.
- Resolución de 7 de septiembre 2011, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, sobre delegación de competencias sancionadoras en materia de calidad ambiental.

Otra normativa a considerar

- Ley 1/2011, de 22 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana.
- Ley 7/2011, de 1 de abril, de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Comunidad Valenciana.

- Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas
- Decreto 62/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento de declaración y el régimen de protección de los bienes de relevancia local.
- Decreto 63/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la pesca con el arte denominado rall o esparavel en las aguas interiores de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 71/2011, de 10 de junio, por el que se establece la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en montes de propiedad de la Generalitat.
- Decreto 72/2011, de 10 de junio, por el que se crea el Sistema de Información en Seguridad Alimentaria de la Comunidad Valenciana.

### 7.3. PRINCIPALES ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

En el año 2011 se aprobó el Aprueba el Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto 44/2011, de 29 de abril, elaborado tanto de acuerdo con la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, como con la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril.

Además, como ya simplemente se apuntó en el anterior informe, en el 2011 se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, puntualmente modificado mediante Decreto 166/2011, de 4 de noviembre. Estrategia Territorial cuyas determinaciones, tal y como estableció el Consejo Jurídico Consultivo en su dictamen 011/2011, de 13 de enero, son vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana, además de incorporar criterios de ordenación del territorio de carácter recomendatorio, indicando en este sentido que «apartarse de su contenido en la planificación urbanística y territorial requerirá de una adecuada justificación».

### 7.4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DEL AÑO 2011

- Sentencia núm. 30/2011, de 21 enero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 39/2011, de 21 enero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 73/2011, de 28 enero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 172/2011, de 28 febrero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 294/2011, de 22 de marzo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 2308/2011, de 7 octubre (Sección 1ª).