

Comunitat Valenciana: entre medidas excepcionales y nuevas planificaciones ambientales

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. II. LEGISLACIÓN. 1. Medidas urgentes en la gestión de residuos municipales. 2. Otras innovaciones normativas. 2.1 Algunas modificaciones mediante ley de acompañamiento. 2.2 El carácter no constitutivo de la catalogación de zonas húmedas. 2.3 Adaptación reglamentaria del régimen de los parajes naturales municipales. 2.4 La Evaluación del Impacto en Salud. III. ORGANIZACIÓN. IV. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS AMBIENTALES. V. JURIPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE. 1. La configuración de la responsabilidad ampliada del productor. 2. Los campos de golf y la desprotección del medio. 3. La insistencia en la construcción de depuradoras sin licencia ambiental VI. CONFLICTOS Y ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL. VII. APÉNDICE INFORMATIVO. 1. Organización administrativa. 2. Principales leyes y reglamentos aprobados. 3. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo)

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva del sistema normativo ambiental valenciano, ha sido un año marcado por dos cuestiones, algunas positivas reformas puntuales y una reacción normativa urgente para intentar solucionar el permanente y grave problema de la gestión de residuos. En efecto, los conflictos en materia de gestión de residuos tienen, y siguen teniendo, una presencia constante en la realidad valenciana. A falta de una auténtica política en este ámbito, la Generalitat ha querido asumir, de manera urgente y extraordinaria, mayores potestades para suplir la insuficiente actuación de

la administración local que ha conducido a una falta de capacidad para el tratamiento de los residuos y, como consecuencia, a no pocos problemas ambientales. Las nuevas armas ya están aprobadas, aunque la valoración sobre su uso y eficacia tendrá que esperar algún tiempo. A esta importante novedad legal, se han unido durante el 2016 algunas reformas puntuales que mejoran nuestro ordenamiento, como la relativa a las zonas húmedas. Sin embargo, también se han aprobado normas que no han conseguido alcanzar las expectativas depositadas, como la relativa a la evaluación del impacto en salud, cuya operatividad tendrá que seguir esperando, ahora, a la actuación de un órgano colegiado creado *ad hoc*. Además, todavía no han actualizado, adecuado a la legislación básica y puestas al día algunas leyes ambientales esenciales.

Otro aspecto que debe subrayarse de la actuación ambiental de nuestra administración ha sido la elaboración del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat* Valenciana, planificación ambiental llevada a cabo por el departamento con competencias territoriales que afecta a todo el litoral valenciano y que conllevará una nueva e importante ordenación de cara a su protección. Su puesta a disposición del público, realizada a finales de 2016, ha permitido conocer las pretensiones de la Generalitat sobre determinaciones de reclasificación y catalogación de infraestructura verde de espacios y terrenos de diversa naturaleza jurídica, con afección directa y clara a diversas planificaciones urbanísticas municipales. Tendremos que prestar atención a su evolución y finalización para conocer cómo se resolverán las tensiones entre protección y desarrollo urbano que plantea.

Por otra parte, después de los diversos cambios organizativos y funcionales ocurridos durante el 2015, el 2016 ha sido desde esta perspectiva estable. De esta forma, la mayor parte de las competencias ambientales siguen ubicándose conjuntamente con las de agricultura, sin olvidar el departamento que asume las competencias territoriales que adicionan las correspondientes al paisaje y a costas. Siendo la transparencia y participación un eje importante de acción del actual ejecutivo valenciano, en el ámbito ambiental se ha pretendido dar un impulso al órgano participativo consultivo superior, regulando una más amplia composición para dar entrada a diversos sectores y organizaciones, no obstante, como se apuntará, la configuración recibida no parece sea la mejor, al menos valorada desde la efectiva participación.

No quiero terminar esta breve valoración sin hacer referencia a las dotaciones presupuestarias. En este terreno todo esfuerzo nunca es suficiente, sin embargo, hay que reconocer que, aunque con reparos esencialmente en materia de residuos, el esfuerzo económico realizado en

los presupuestos de 2016 en los programas ambientales ha sido notable, consolidando las líneas de incremento de dotaciones que se habían dejado ver tímidamente el año anterior. Esperemos que continúe el esfuerzo, pero por ahora la valoración es positiva.

II. LEGISLACIÓN

1. MEDIDAS URGENTES EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES

Como se apuntó en el anterior informe, en el ámbito de la *Comunitat Valenciana* los conflictos ambientales venían centrándose, esencialmente, en la gestión de residuos. Algunos de ellos motivados por el nuevo Plan Integral de Residuos, otros ligados a la también ya denunciada parálisis de la política en este sector, lo que ha conducido a diversas situaciones que, en efecto, parecen alarmantes. Este es, precisamente, el planteamiento del Decreto-ley 4/2016, de 10 de junio, del *Consell*, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la gestión de residuos municipales.

Aunque ya se ha intentado explicitar, en otros informes, el marco normativo que en materia de gestión de residuos se articuló en este ámbito autonómico. Conviene recordarlo como preámbulo pedagógico de la explicación del contenido del Decreto-ley citado, esencialmente lo relativo a la planificación. En efecto, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la *Comunitat Valenciana*, estableció dos tipos básicos de planes, el Plan Integral de Residuos y los Planes Zonales de Residuos, mediante los que todo el territorio de la *Comunitat Valenciana* se delimita en zonas de gestión de residuos. Los efectos de estos planes son los clásicos de la planificación sectorial, esto es, sus determinaciones son de obligado cumplimiento, tanto para entidades públicas como para las privadas, y vinculan a los distintos instrumentos de ordenación urbanística, de tal forma que las autorizaciones de las diversas instalaciones de gestión de residuos deben adecuarse a lo dispuesto en los citados planes. Son los planes zonales los que identifican las infraestructuras necesarias para la gestión de residuos, número y tipo de instalaciones, así como sus características generales. De igual manera, identifican las localizaciones, esto es, las zonas aptas para su implantación y determinan sus condicionantes ambientales. Los planes zonales se desarrollan mediante proyectos de gestión y son ejecutados a través de una específica administración, integrada normalmente por consorcios constituidos por las entidades municipales afectadas, por la correspondiente diputación y por la propia administración autonómica.

Pues bien, sobre este último aspecto es sobre el que se centra la justificación del propio Decreto-ley. Así, señala que:

“En la actualidad, algunas de las zonas de la *Comunitat Valenciana* no disponen aún de proyectos de gestión aprobados por parte del consorcio o entidad local competente para la gestión de los residuos municipales conforme al correspondiente plan y, en consecuencia, no existe adjudicación de la condición de agente del servicio público en el ámbito de dicho proyecto de gestión, en las que se continúa operando únicamente con las instalaciones ya existentes en el momento de la aprobación del respectivo plan zonal. En otros casos, los consorcios resuelven los contratos adjudicados en virtud de los proyectos de gestión aprobados. En algunos otros supuestos, las instalaciones de valorización y eliminación de residuos no se encuentran operativas por no estar aún construidas o por cuestiones técnicas graves que impiden su funcionamiento normal”.

Esta descripción que realiza el Decreto-ley es cierta, aunque las consecuencias que él mismo detalla son un tanto exageradas, sin duda para justificar su propia existencia. En este sentido, además de palmarios incumplimientos de objetivos europeos y de supuestos de incapacidad de tratamiento por instalaciones saturadas o cierre de las mismas, lo que está produciendo importantes episodios de contaminación, el Decreto-ley afirma con rotundidad que “se están ignorando, de forma generalizada, los principios de autosuficiencia en la gestión, proximidad en el tratamiento, subsidiariedad, responsabilidad compartida, prevención y limitación de residuos en origen, y de cautela o precaución”. Esto último evidentemente sobra de su exposición, la gravedad de la situación ya está acreditada con las primeras afirmaciones. Aunque es obvio que se trata de una realidad de largo recorrido, de hace ya bastantes años, lo que elimina la justificación de la “extraordinaria y urgente necesidad” que ha de habilitar como presupuesto necesariamente al Decreto-ley. Pero tampoco es el lugar para incidir más en este punto, como tampoco lo es, al menos eso considero, el posible menoscabo de la autonomía local que podría conllevar alguna de las medidas que se recogen en esta disposición legal.

Como reacción a esta realidad, la norma propone dos tipos de medidas, una dirigida a otorgar mayor protagonismo (y funciones) a la administración autonómica, y otra a permitir que la empresa autonómica de gestión de residuos, VAERSA, pueda convertirse en medio propio de las entidades locales que así lo decidan. Ya clásico ente instrumental autonómico en materia de gestión de residuos que se intenta poner a disposición de la problemática local.

En cuanto a las medidas que pretenden incrementar las posibilidades autonómicas de intervención, se establece una nueva regulación que intenta

facilitar esa actuación en sustitución de la correspondiente entidad local o consorcio y a su costa, “con la finalidad de garantizar la correcta gestión de los residuos dada la trascendencia supramunicipal de las disfunciones prácticas en este ámbito”. Esta nueva regulación se contempla, esencialmente, en el nuevo apartado 5 del artículo 6 de la Ley de Residuos de la *Generalitat* Valenciana, que introduce modificaciones en los supuestos de incumplimiento que motivan la sustitución, en los plazos del requerimiento previo, así como una previsión excepcional de intervención inmediata.

En efecto, hasta la entrada en vigor de esta nueva norma el sistema era simple y sin problema de articulación dentro del marco general de la autonomía local. Se establecía la obligación, en todo caso, de requerir previamente a la entidad local (otorgando un razonable plazo de tres meses) y se definían claramente los supuestos de incumplimiento, esto es, no prestar el servicio o incumplir los objetivos de valoración fijados. Con estos condicionantes se permitía la intervención autonómica y, por tanto, la sustitución de la entidad local en el ejercicio de sus competencias, y siempre a su costa. Con las nuevas medidas que se han incorporado, la modificación de este sistema es la siguiente:

-Se reduce el plazo mínimo del requerimiento previo, de tres meses a un mes. Lo que ya está indicando la inmediata intervención autonómica, por cuanto que, si bien en teoría, una administración pública española tiene medios y recursos para reaccionar en un tan corto plazo de tiempo, no es lo que la práctica nos enseña, y menos en el ámbito local y con administraciones consorciadas, como es el caso.

-Los supuestos que habilitan la intervención autonómica son más generosos y generales, esto es, no prestar los servicios o incumplir lo dispuesto en la ley o en los planes de residuos. Con estas amplias expresiones se ha querido recoger la situación actual de incumplimiento, en la que los planes zonales no se ejecutan o se ejecutan de manera notablemente insuficiente; situaciones ya descritas en el propio Decreto-ley.

-Se incorpora un supuesto excepcional de intervención sin requerimiento previo. No se trata aquí de un incumplimiento sistemático, sino de episodios que ya se han producido en la realidad valenciana de falta de capacidad de las instalaciones de gestión de residuos municipales, lo que conlleva ineludiblemente a medidas de transferencia y traslado de residuos. Decisión que considero oportuno atribuir a la administración autonómica. En todo caso, se trata de una sustitución inmediata del consorcio o entidad local temporal, por el tiempo estrictamente imprescindible –indica el

Decreto-ley-, y excepcional, y así ha de ser interpretada por la *conselleria* competente.

2. OTRAS INNOVACIONES NORMATIVAS

2.1. Algunas modificaciones mediante ley de acompañamiento

Aunque menos que en otros años, la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, ha introducido algunas modificaciones en varias legislaciones ambientales o con finalidad ambiental. Reseñaré las dos que considero más relevantes, una relativa al ruido, otra referida a la fiscalidad de las energías renovables.

En cuanto a la primera, se modifica el artículo 53 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica. Este precepto recogió el denominado Plan de Mejora, cuya finalidad es ordenar actuaciones encaminadas a mejorar los niveles de calidad acústica en el entorno de las infraestructuras de transporte, y en los supuestos en los que la infraestructura de transporte ocasiona superación de los límites fijados. No obstante, no se precisaba nada más en cuanto a su contenido y alcance. Este es el vacío que pretende llenar la modificación, primero estableciendo la necesaria conexión entre los mapas estratégicos de ruido y los planes de mejora, que deberán incorporar obligatoriamente las medidas necesarias en los ámbitos que previamente hayan delimitados los mapas; después, articulando la priorización de acciones, tal y como se prescribe para los planes de acción en la legislación estatal, es decir, los planes de mejora deberán determinar las acciones prioritarias que conduzcan a la mejora de los índices de calidad acústica. Con estas determinaciones se pretenden evitar problemas futuros de interpretación sobre alcance y contenido de estos planes; cuestión distinta es si lo conseguirán. Por otra parte, esta modificación se relaciona con la realizada en la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la *Comunitat Valenciana*, para clarificar las funciones en relación con los distintos planes acústicos, especialmente su elaboración y ejecución. Así, se asignan al administrador de infraestructuras “la elaboración y elevación al órgano competente para su aprobación de los planes referentes a la mejora de la calidad acústica, así como la ejecución, conservación y mantenimiento de las actuaciones en ellos previstos, y las derivadas de la normativa aplicable en materia de vibraciones”.

En cuanto a la fiscalidad de las energías renovables, se aumenta la deducción por inversiones para el aprovechamiento de fuentes renovables en la vivienda habitual (pasa del 5% al 20%, base máxima anual 8.000

euros). Con ello se pretende impulsar el autoconsumo energético y el empleo de energías renovables en el ámbito doméstico, cuestión nada baladí y llena de obstáculos pecuniarios hasta ahora. No obstante, la aplicación de esta deducción requerirá el reconocimiento previo de sus finalidades medioambientales, lo que se debe acreditar para su certificación ante el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE).

2.2. El carácter no constitutivo de la catalogación de zonas húmedas

Mediante la Ley 7/2016, de 30 de septiembre, de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la *Comunitat Valenciana*, se recoge la jurisprudencia sobre la naturaleza de los catálogos de zonas húmedas y se procede a eliminar la restrictiva y desafortunada modificación que realizó la Ley 5/2013, de 23 de diciembre.

En efecto, esta última ley adicionó al concepto de zona húmeda un elemento formal que consideraba sustancial y constitutivo, esto es, que estuviera debidamente catalogada. Esto facilitó una especie de desprotección de zonas fácticamente húmedas, pero no recogidas en el correspondiente catálogo, y podía dar paso a clasificaciones y calificaciones idóneas para actuaciones claramente perjudiciales (edificaciones, por ejemplo). Y ello a pesar de que ya se habían producido puntuales advertencias a través de resoluciones judiciales, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Superior de Justicia, sobre la correcta interpretación del concepto de zona húmeda, en la que la fuerza de lo fáctico se configura como el único elemento definidor, de tal forma que “las zonas húmedas deben estar protegidas por el simple hecho de serlo, es decir, por cumplir con las características edafológicas, hídricas o geológicas”, por lo que el catálogo no puede convertirse en un elemento constitutivo de la existencia de las mismas.

Se vuelve, por tanto, al origen. Se elimina el desafortunado elemento de su catalogación como definidor de la zona húmeda y se consideran, de nuevo, como tales “las marismas, marjales, turberas o aguas rasas, ya sean permanentes o temporales, de aguas estancadas o corrientes, dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales, así como cualquier otro espacio de características análogas, con independencia de la denominación que reciba».

Sea bienvenida esta puntual reforma con la que se elimina uno de los retoques realizados en el 2013; retoques que intentaban poner barreras a la protección de determinados elementos naturales, algunos de ellos ya comentados en su momento.

2.3. Adaptación reglamentaria del régimen de los parajes naturales municipales

En el ámbito de la *Comunitat* Valenciana la figura de los parajes naturales municipales fue creada por su Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos; espacios promovidos y gestionados por las entidades municipales. Su régimen jurídico fue concretado reglamentariamente en el Decreto 161/2004, de 3 de septiembre. La Ley 5/2013, de 23 de diciembre, realizó una importante modificación a la regulación legal de esta figura, esencialmente en cuanto a sus instrumentos de ordenación. Como ya se expuso en el informe correspondiente, en el 2013 se modificó el régimen de ordenación de los parajes naturales municipales, mediante la eliminación de los planes especiales como instrumentos idóneos para su protección. A partir de ese momento, los parajes naturales municipales tienen dos niveles de ordenación, el primero deberá contenerse en el decreto de creación y, el segundo, esto es, su pormenorización, se realizará a través de las ordenanzas municipales. Sobre este aspecto ya se hicieron las correspondientes críticas, esencialmente en orden a la participación ciudadana, por cuanto que la necesidad de tramitar un plan especial ofrecía un cauce ordenado para la protección del espacio, permitía la participación ciudadana y delimitaba claramente las competencias entre ambas administraciones territoriales.

Pues bien, años después de esa reforma legal, se procede a su desarrollo reglamentario a través del Decreto 15/2016, de 19 febrero, del *Consell*, por el que se regulan los parajes naturales municipales de la *Comunitat* Valenciana, y se deroga el Decreto 161/2004. La adaptación a la reforma legal de 2013 y la cooperación y colaboración administrativa son los dos objetivos de esta disposición reglamentaria. Se regula, por ello, la tramitación y aprobación de la declaración, como primer paso, que contendrá la normativa básica de protección, así como los contenidos mínimos de la correspondiente y posterior ordenanza de gestión de los parajes naturales municipales.

No tiene mayor ambición esta normativa, lo lamentable es que no se haya procedido a la eliminación de la reforma de 2013, y a la exigencia de una verdadera ordenación con todas sus garantías.

2.4. La evaluación del impacto en salud

Ya es sabido que la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, establece la aplicación de la evaluación del impacto en salud (EIS), exigiendo el sometimiento a esta evaluación de las normas, planes, programas y proyectos que puedan tener un impacto significativo en la

salud, lo que reproduce la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la *Comunitat* Valenciana. Esta última disposición legal remite al reglamento la determinación de las normas, planes, programas o proyectos que deberán someterse a la evaluación previa del impacto en salud, así como la metodología y procedimiento para la valoración de dicho impacto. En este desarrollo se inscribe el Decreto 86/2016, de 8 julio, del *Consell*, por el que se crea la Comisión de Evaluación del Impacto en Salud y se regula el procedimiento para la implantación de la Evaluación del Impacto en Salud en la *Comunitat* Valenciana, aunque en puridad es prácticamente un reglamento orgánico, escasamente procedimental y, obviamente, con ninguna regulación material o sustantivamente relevante.

Así, su primer artículo al señalar el objeto de la disposición reglamentaria expresa la creación de la Comisión de Evaluación del Impacto en Salud en la *Comunitat* Valenciana y la regulación del procedimiento y metodología para la implantación de la Evaluación del Impacto en Salud, pero en realidad se circunscribe a la creación de la citada comisión, a la que encomienda tantos los aspectos formales como materiales, esto es, se le atribuye la propuesta, elaboración y seguimiento del procedimiento para la EIS, así como la propuesta al *Consell* las políticas, normas, programas, proyectos o actividades que puedan ser susceptibles de ser incluidas en un procedimiento de EIS. Su articulado se centra, por tanto, en la composición y funcionamiento de la Comisión, de composición exclusivamente política, por lo que también se crea el correspondiente grupo de trabajo, o comisión técnica, integrada por personal de la administración autonómica.

Nos encontramos simplemente ante una norma que atribuye a un órgano interdepartamental realizar las correspondientes propuestas para que se aprueben los reglamentos de desarrollo de la Ley 10/2014, referentes a la EIS. Esta y no otra es su principal función, ya que de su cumplimiento dependerá la propia existencia de la EIS. Sin un previo marco normativo que establezca el ámbito material de aplicación y el procedimiento, la EIS seguirá teniendo únicamente su genérico reconocimiento legal.

III. ORGANIZACIÓN

Como ya se apuntó en el anterior informe, las competencias ambientales se encuentran atribuidas a la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, aunque la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio sigue asumiendo competencias en materia de paisaje y costas.

El Decreto 103/2015, de 7 de julio, por el que se estableció la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerias* de la *Generalitat*, fue objeto de una doble modificación mediante los Decretos 100/2016, de 4 agosto, y 161/2016, de 28 octubre, afectando, aunque no de manera significativa, a la Dirección General de Industria y Energía de la *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo. De igual modo, se produjo una modificación del Reglamento orgánico y funcional de la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, mediante el Decreto 80/2016, de 1 julio, en el que, esencialmente, se retocan los niveles administrativos de algunas direcciones generales, como la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental.

No obstante, quizá desde este punto de vista orgánico lo más relevante, durante el 2016, ha sido la nueva regulación del Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente. De esta forma, mediante el Decreto 5/2016, de 22 enero, se ha pretendido dar un impulso a este órgano consultivo, ampliando su composición para incorporar representantes de municipios, sindicatos, universidades o asociaciones ecologistas, lo que, sin duda, es positivo, pero quizá inútil, por cuanto que el papel de este tipo de órganos, ya de por sí escasamente eficaces, dependerá de la voluntad política, y ello sin necesidad de realizar análisis más profundo, sino simplemente con echar un vistazo a sus funciones, entre las que se encuentra “conocer e informar los proyectos normativos en materia de ordenación y gestión medioambiental que la *Conselleria* con competencias en materia de medio ambiente someta al Consejo”. La intervención no preceptiva en los proyectos normativos ambientales dice ya suficiente sobre la verdadera voluntad de nuestro poder ejecutivo, incluso el actual, remozado y transparente.

Por último, se aprobó el marco reglamentario de los órganos territoriales y urbanísticos de la *Comunitat Valenciana*, mediante el Decreto 8/2016, de 5 febrero, complementando con ello el reglamento aprobado en el 2015 sobre los órganos ambientales competentes en planes y programas.

IV. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS AMBIENTALES

Los programas más relevantes gestionados por la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural que se incorporaron al presupuesto de 2016 son los siguientes:

-El Programa Medio Natural y Evaluación Ambiental (programa 442.40) ha seguido la línea ascendente que inició el año anterior, con un incremento global del 14,1%, llegando a más de veinticinco millones y medio, aunque es mucho más significativo el aumento de sus inversiones en más del 20%, lo que ha reforzado esencialmente las actuaciones en espacios naturales, conservación de hábitats y especies silvestres, así como en el ámbito forestal.

-El Programa Cambio Climático y Calidad Ambiental (442.50) también ha consolidado la línea de incremento, con un aumento global del 18,67% y, al contrario que en el ejercicio anterior, en esta ocasión sus inversiones se han visto incrementadas en más de un 23%. No obstante, su dotación todavía no alcanza los diez millones de euros. Este dato, junto con la insistente ausencia de un programa propio en materia de gestión de residuos, siguen siendo los reparos que todavía siguen sin solución. En este sentido, y de idéntico modo que en los últimos años, únicamente se contempla como línea prioritaria de inversión la descontaminación de suelos, la eliminación de neumáticos y el sellado de vertederos, con un millón seiscientos mil euros. Otras líneas de inversión carecen de dotación significativa, como por ejemplo las actuaciones en materia de recogida selectiva de residuos, con solo trescientos mil euros.

-El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos, Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 512.10). Este programa se ha visto modificado, por cuanto que las inversiones en infraestructuras agrarias (que conllevan algunas actuaciones de interés como las relativas a las conducciones de aguas residuales) se han trasladado al Programa de Estructuras Agrarias de la misma *conselleria*, por lo que la dotación de este programa ha disminuido significativamente. No obstante, si no se tiene en consideración este cambio de ubicación de las señaladas inversiones, el Programa ha tenido un incremento del 15,19%, con un aumento nada despreciable en sus inversiones (37,81%). Es significativa la previsión plurianual (2016-2019) que se realiza respecto de la ejecución de infraestructuras para la reutilización de aguas depuradas, alcanzando más de veintitrés millones de euros.

-El Programa Prevención de Incendios Forestales (442.90) se conecta con la incorporación orgánica de la correspondiente dirección general, que lo gestiona, programa al que se le asigna una dotación global de quince millones ochocientos mil euros.

-El Programa Desarrollo del Medio Rural (714.70), ha visto recortada su dotación, en el capítulo de las transferencias de capital, por segundo año consecutivo, lo que supone un decremento global del 43,18%.

Se trata de un programa que sigue sin tener dotación en inversiones reales por lo que su relevancia ambiental es mínima.

En cuanto a los programas que gestiona la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, podemos destacar los siguientes:

-El Programa Ordenación del Territorio y Paisaje (442.70) ha visto incrementada sus inversiones de manera exponencial, aunque en términos absoluto se trata de una escasa dotación de seiscientos cincuenta mil euros. Este hecho implica un incremento global del programa del 45,26%. Con esta escasa dotación sus objetivos prácticamente se circunscriben a la elaboración de proyectos de planes.

-El Programa Puertos, Aeropuertos y Costas (514.30). Al igual que el ejercicio anterior, este programa ha recibido un incremento, ahora del 11,18%, lo que conduce a una dotación de algo más de once millones de euros. No obstante, siguen siendo escasas las líneas ambientales de actuación, y la mayor parte de la inversión sigue destinándose al mantenimiento de las infraestructuras portuarias y a paseos marítimos.

Por último, la *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo gestiona el Programa Energía (731.10), con un leve incremento global del 10,60% (su dotación es de algo más de doce millones de euros). Igual que en el ejercicio anterior, siguen siendo las transferencias de capital las que tienen una mayor asignación presupuestaria (más de ocho millones y medio de euros), y sigue siendo el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE) el destinatario de una buena parte de esta asignación.

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE

Durante el 2016 la jurisprudencia de la Sala de los Contencioso-administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana ha incidido en cuestiones ya clásicas, como la relativa al carácter vinculante de los informes desfavorables de la Confederación respecto de la suficiencia de recursos hídricos y la consecuente nulidad de los instrumentos de ordenación urbanística (Sentencia 761/2016, de 23 septiembre); o como la nulidad de preceptos de ordenanzas relativas a la instalación de equipos que utilizan el espacio radioeléctrico (Sentencia 483/2016, de 3 junio). Por ello, me circunscribo a traer aquí tres sentencias que, por su singularidad u otras razones, creo que merecen alguna atención.

1. LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

La Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, núm. 4422/2016, de 30 de septiembre, ha tenido la oportunidad de analizar el marco jurídico vigente en materia de responsabilidad ampliada de los productores y, por tanto, sus obligaciones de cara a la gestión de los residuos producidos por el uso de sus productos. Lo reseñable de esta sentencia es que utiliza la principal novedad que en esta materia que introdujo la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, es decir, el establecimiento de un marco legal común para la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor. Marco legal que se encuentra condicionado por el establecimiento sistematizado, de manera reglamentaria, del ámbito de aplicación de la responsabilidad ampliada y de las concretas obligaciones de los productores.

El objeto de este litigio fue la inadmisión a trámite de la solicitud realizada por una entidad sin ánimo de lucro para la gestión de residuos de aceites y grasas de origen vegetal (aceites de cocina). Con ella, se pretendía poner en marcha el primer sistema integrado de gestión (SIG) para la recuperación de estos aceites. El Tribunal desestimó el recurso y confirmó los argumentos esgrimidos en el informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que fundamentaron la inadmisión de la solicitud de SIG.

Conforme con el citado informe, en la actualidad, “para el caso de los aceites de cocina, no existe una regulación del principio de la "responsabilidad ampliada del productor de producto" del correspondiente flujo de residuos (aceite de cocina)”. También apunta el informe que cuando nos encontramos ante supuestos en los que no existe régimen de responsabilidad ampliada del productor, pueden constituirse grupos de productores para la gestión de los residuos derivados de dichos productos, pero no bajo la forma de sistema colectivo (de SIG).

En esta Sentencia el TSJ confirma la aportación de la Ley 22/2011, al establecer un sistema de responsabilidad ampliada con remisión reglamentaria para la delimitación de su ámbito de aplicación, tal y como se desprende de su propia exposición de motivos. De esta forma, la aplicación de las obligaciones que establece el artículo 31.2 de la citada Ley de Residuos se circunscribe a aquellos ámbitos constituidos por concretos flujos de residuos que sean determinados mediante real decreto, bien regulando su gestión colectiva (único supuesto que menciona el Tribunal), o bien estableciendo el sistema de depósito, devolución y retorno. Y todo ello de manera justificada, “teniendo en cuenta su

viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior”, o bien, para el caso de envases y residuos de envases, valorando, además, el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europea.

Esta deslegalización que realizó la Ley 22/2011 impide, en definitiva, que el mercado proceda a regularse en la gestión de los residuos, que los productores puedan poner en marcha sistemas colectivos de gestión de residuos y, lo que parece más grave y sin justificación alguna, sistemas de depósito, devolución y retorno, aunque este extremo no fue objeto del conflicto aquí tratado.

Esta sentencia es una muestra más de que la responsabilidad ampliada del productor y, por ende, la gestión de los residuos originados en el tejido urbano no está todavía bien cerrada en nuestro sistema.

2. LOS CAMPOS DE GOLF Y LA DESPROTECCIÓN DEL MEDIO

Mediante la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, núm. 1590/2016, de 23 de marzo, se estimó el recurso interpuesto por una asociación ecologista contra la declaración de interés comunitario para la construcción y funcionamiento de una actividad de campo de golf en suelo no urbanizable. El interés de esta resolución judicial es que viene a confirmar la desprotección que produjo la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la *Comunitat Valenciana* (LOTUP), al derogar la específica legislación que contemplaba un cierto régimen jurídico sostenible de los campos de golf, esto es, la Ley 9/2006, de 5 de diciembre. Disposición legal que, entre otras cuestiones, exigía en todo caso evaluación ambiental y priorizaba el uso de agua depurada en terciario para el riego, prohibiendo que se utilizasen caudales destinados al consumo humano o uso agrícola.

El objeto de *litis* se circunscribió a determinar si era o no de aplicación la citada legislación específica, y ello en virtud de la modificación que se produjo en la solicitud del proyecto. La administración ambiental autonómica había informado, y ello es lo relevante, sobre la no necesidad de realizar evaluación ambiental alguna del proyecto, por cuanto que “no le resultaba de aplicación el art. 8 de la referida Ley 9/2006, al haberse practicado la información pública con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esa ley, ni tampoco le era aplicable el apartado k) del anexo 1 del Decreto 162/1990, de aprobación del Reglamento de ejecución

de la Ley 2/1989”, sobre impacto ambiental, todavía en vigor. En este sentido, el citado artículo 8 determinaba “la promoción de campos de golf requerirá la previa declaración de impacto ambiental favorable, considerándose a tales efectos que los campos de golf se encuentran incluidos en el apartado 1 del anexo de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de La Generalitat, de Impacto Ambiental”; por su parte el citado apartado k) sujeta a evaluación los “proyectos de transformaciones a campos de golf de terrenos seminaturales, naturales o incultos”.

El Tribunal se circunscribió a examinar si la modificación producida en el proyecto tenía carácter no sustancial o si, por el contrario, se trataba en puridad de una nueva solicitud. Derivado del momento temporal de aplicación de la Ley 9/2006, contestar a esta cuestión era exigir o no la aplicación de la citada ley y, por tanto, exigir los condicionantes ambientales, como la previa evaluación ambiental. El Tribunal llega fácilmente a la conclusión de que se está ante una modificación sustancial de la solicitud y, por tanto, ante la necesidad de aplicar la legislación específica. No obstante, como ya se ha apuntado, lo importante de este conflicto ha sido la conclusión a la que parece se debe llegar tras la derogación de la específica Ley 9/2006 sobre campos de golf mediante la LOTUP. Derogación que ya se había producido cuando se resuelve este conflicto.

En efecto, la situación en la que se encuentran ahora estos proyectos es la que afirmaba en su informe la administración autonómica, es decir, a falta de regulación específica nos hemos de remitir a la exigencia de evaluación ambiental conforme a esta legislación. Por vía de legislación estatal, únicamente podemos incluir estos proyectos en virtud de la transformación de uso del suelo que impliquen, es decir, como proyectos de transformación de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas (procedimiento ordinario); o bien como un proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 100 hectáreas (procedimiento simplificado). No obstante, ya desde 1990 en la *Comunitat* Valenciana se sometieron a evaluación determinados proyectos de campos de golf, como ya se ha apuntado, los “proyectos de transformaciones a campos de golf de terrenos seminaturales, naturales o incultos”, disposición que tampoco entendió aplicable a este supuesto la Administración ambiental valenciana, y ello en virtud de la interpretación que se le ha otorgado a este precepto excluyendo del mismo los proyectos de transformaciones a campos de golf de terrenos agrícolas, como concurría en el presente supuesto. Interpretación, también jurisprudencial, que entiende que la transformación de terrenos agrícolas para construcción de campos de golf no viene sujeta a evaluación ambiental

en virtud del apartado 1.k) del anexo del Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por no tratarse de terrenos seminaturales, naturales o incultos.

En definitiva, si no es en virtud de las dimensiones del campo de golf, la implantación de los mismos en terrenos agrícolas que no contengan una prohibición expresa en la ordenación del territorio, está absolutamente abierta, únicamente encorsetada por los condicionantes que, valorando la oportunidad, establezca la administración de la Generalitat, a la hora de otorgar la correspondiente declaración de interés comunitario.

3. LA INSISTENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE DEPURADORAS SIN LICENCIA AMBIENTAL

El TSJ de la Comunidad Valenciana, mediante la Sentencia núm. 633/2016, de 30 de junio (de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo) ordenó el cierre de la fase III de la estación depuradora de Pinedo (Valencia). No entraña complejidad jurídica el tema aquí tratado, pero es revelador de la insistente actitud de nuestra Administración pública y nuestros gestores en el incumplimiento sistemático de la legislación ambiental, sin entrar ahora en cuestiones de otra índole que rodearon la problemática de la depuradora de Pinedo.

El conflicto que resuelve esta sentencia fue iniciado por unas solicitudes de cierre de la estación depuradora por parte de unos vecinos (además de solicitar responsabilidad patrimonial), presentadas hace años, y una desestimación, por silencio, por parte de la *conselleria* competente, de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y del Ayuntamiento de Valencia.

El tema fue resuelto de manera sencilla, el Tribunal verificó que ninguna de las fases de la depuradora tenía licencia de funcionamiento. De las actuaciones practicadas –indica la Sentencia- “se desprende que las fases I y II de la depuradora carecen de licencia de actividad y apertura, pero a tenor del art. 106 de la Ley 30/1992 no procede, dado el tiempo transcurrido, revisar ahora esa ausencia de licencia”. Por su parte, “la fase III carece asimismo de licencia ambiental, a pesar de que se inició la tramitación del correspondiente procedimiento al efecto”. Por tanto, concluye que “la falta de ausencia de licencia ambiental de la aludida fase III de la de la estación depuradora de aguas residuales de Pinedo conlleva el cierre de la misma, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/2006”.

Según nos consta a través de datos de la propia administración autonómica, las tres fases de esta estación depuradora se corresponden con distintas décadas, la fase I puesta en funcionamiento en 1981 (promotor Ministerio de Obras Públicas), la fase II en 1992 (promotor Generalitat), y

la fase III en el año 2005 (promotor Generalitat). El titular actual de la gestión es la Empresa Pública de Saneamiento de Aguas Residuales (EPSAR). Como puede observarse el cambio de siglo tampoco ha producido un cambio de actitud.

Pues bien, el problema que ocasiona este cierre parcial, que si no fuera por el instituto de la prescripción sería completo, es notable, por cuanto que la fase III consistió en una ampliación de la línea de tratamiento de Pinedo 2, y en el establecimiento de tratamiento terciario para Pinedo 1 y Pinedo 2, con capacidad de 350.000 m³/día, de ahí que los propios servicios de la Generalitat han informado sobre la insuficiencia del tratamiento que tras el cierre realizan Pinedo 1 y 2 para cumplir con los límites de vertidos establecidos en normativa europea y la imposibilidad de la reutilización de caudal depurado para riego o el tratamiento de los lodos. Lo que no dicen estos servicios es que estos graves problemas se deben al insistente incumplimiento normativo por parte de la propia administración.

Sobre cuál es la actual realidad en este asunto, las últimas noticias son contradictorias. En un primer momento la Generalitat estaba estudiando recurrir la sentencia, después, desistiendo de esta defensa está planteándose elaborar un plan para solucionar los conflictos con los vecinos y, supongo, para solucionar los graves problemas ambientales. Aunque seguimos teniendo noticias no muy claras, así se puede leer en la prensa que EPSAR ha abordado “el Plan Especial que, en colaboración con el Ayuntamiento, contribuirá a aplicar el espíritu de la sentencia que determinaba el cierre de la Fase III de la Depuradora de Pinedo a causa de las molestias denunciadas por los vecinos”, curiosa forma de informar, más que molestias son graves perjuicios, y no fundamentaron jurídicamente el cierre, sino que fue la ausencia de licencia ambiental, a pesar del inicio del expediente. Evidentemente, si la administración hubiese cumplido con las normas quizá, y solo quizá, se hubiesen evitado esos graves perjuicios a los vecinos y, por ende, los graves perjuicios ambientales que supone el cierre de una instalación de depuración de aguas residuales.

VI. CONFLICTOS Y ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

El nuevo conflicto que se inició en el 2016 se conecta con la principal actuación de planificación ambiental que se ha puesto en marcha, el denominado Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat* Valenciana (PATIVEL), que se elabora en el marco

de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

Al igual que en otros ámbitos autonómicos, se utilizan los instrumentos de ordenación territorial, concretamente la figura de los planes de acción territorial, para la regulación de los usos y actividades de una franja costera de mayor alcance que la que delimita la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre. El diagnóstico del que parte esta planificación es la situación urbanística vigente de estos espacios. Así, indica que “ya la mitad de los primeros 500 metros desde la ribera del mar es urbano o urbanizable, el 44% es protegido por la legislación ambiental y el restante 6% es no urbanizable del denominado régimen común”. Por ello, el objetivo principal de esta planificación es la preservación y puesta en valor de este espacio litoral, aprobando un instrumento “que identifique los suelos costeros de mayor valor ambiental, territorial y cultural, los ordene y establezca una regulación de los usos y actividades permisibles en los mismos con el fin de garantizar un uso racional y sostenible”.

Se trata de plan ambicioso, que implica importantes cambios de clasificación del suelo, afectando a la ordenación de no pocos instrumentos urbanísticos vigentes. Sus determinaciones afectan a una franja litoral que alcanza hasta los 2.000 metros desde el límite interior de la ribera del mar, aunque con una diversa intensidad. De esta forma, agrupa tres ámbitos distintos:

-Ámbito estricto, comprende los suelos de los municipios litorales situados en la franja de 500 metros, coincidente con el área de influencia de la legislación de costas

-Ámbito ampliado, hasta los 1.000 metros; ámbito territorial de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual respecto del suelos anteriores, y que garantiza la amortiguación de los impactos sobre los mismos.

-Ámbito de conexión, hasta los 2.000 metros, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio.

En estos ámbitos se establecen propuestas de ordenación que conducen, incluso, a la reclasificación de actuales suelos urbanizables a no urbanizables y su inclusión en la infraestructura verde. Como fácilmente puede deducirse, su importancia es capital, convirtiéndose, de aprobarse, en el instrumento autonómico de protección ambiental de mayor influencia territorial en toda la *Comunitat Valenciana*

Pues bien, mediante Resolución de 28 de octubre de 2016, de la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, se sometió a consultas e información pública, dicho plan, así como su documentación ambiental, y con ello se dio la salida al conflicto por parte de municipios, propietarios y, también, algunos agentes económicos; aunque únicamente está en su primera fase, manifestada a través de las alegaciones presentadas. No obstante, ya se han producido manifestaciones en contra y posicionamientos de partidos políticos que reclaman su archivo.

El segundo conflicto al que quiero hacer referencia, no es nuevo, más bien se trata de las nuevas coordenadas aprobadas en el viejo conflicto de la gestión de residuos y del incumplimiento de su planificación. Como ya se ha expuesto, la acción legislativa y urgente de la Generalitat aprobando el del Decreto-ley 4/2016 le ha otorgado nuevas y vigorosas potestades de intervención en los supuestos de incumplimiento, entre otras cuestiones, de los planes zonales de residuos, lo que es evidente en muchos de ellos. Esta única actuación normativa de la Generalitat no soluciona, en modo alguno, su ya denunciada indefinida política en materia de gestión de residuos, que, por cierto, parece que sigue utilizando la incineración de residuos en industrias cementeras como mecanismo de solución, lo que ha sido objeto de rechazo y protesta por parte de organizaciones ecologistas y plataformas ciudadanas.

VII. APÉNDICE INFORMATIVO

1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

-Departamento competente en materia ambiental: *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural.

Consellera: Elena Cebrián Calvo

Secretaría Autónoma de Medio Ambiente y Cambio Climático:
Julià Álvaro Prat

Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental:
Antoni Marzo Pastor

Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental: Joan Piquer Huerga

Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez

Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Delia Álvarez Alonso

Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural: Francisco Rodríguez Mulero

Dirección General de Desarrollo Rural y Política Agraria Común: María Teresa Cháfer Nácher

-Otros departamentos con competencias ambientales:

a) *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo

Conseller: Rafael Climent González

Dirección General de Industria y Energía: Diego Maciá Antón

b) *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio

Consellera: María José Salvador Rubert

Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje: José Luís Ferrando Calatayud

Dirección General de Obras Públicas, Transporte y Movilidad: Carlos Domingo Soler

2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS

-Decreto-ley 4/2016, de 10 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la gestión de residuos municipales.

-Ley 7/2016, de 30 de septiembre, de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos.

-Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, por la que se modifican:

*Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica.

*Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad.

-Decreto 15/2016, de 19 febrero, del *Consell*, por el que se regulan los parajes naturales municipales de la *Comunitat* Valenciana.

-Decreto 86/2016, de 8 julio, del *Consell*, por el que se crea la Comisión de Evaluación del Impacto en Salud y se regula el procedimiento para la implantación de la Evaluación del Impacto en Salud en la *Comunitat* Valenciana.

En materia de organización

-Decreto 5/2016, de 22 de enero, del *Consell*, por el que se regula el Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente.

-Decreto 8/2016, de 5 febrero, del *Consell*, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat.

-Decreto 80/2016, de 1 julio, por el que se modifica el Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural.

-Decreto 100/2016, de 4 agosto, por el que se modifica el Decreto 103/2015, de 7 de julio, del *Consell*, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerias* de la Generalitat.

-Decreto 161/2016, de 28 de octubre, del *Consell*, por el que se modifica el Decreto 103/2015, de 7 de julio, del *Consell*, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerias* de la Generalitat.

Otras disposiciones

-Decreto 14/2016, de 19 febrero, del *Consell*, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.

-Decreto 62/2016, de 20 mayo, del *Consell*, por el que se establece un Plan de Gestión para la pesca de moluscos bivalvos con dragas mecanizadas en la *Comunitat* Valenciana.

-Decreto 163/2016, de 4 noviembre, del *Consell*, por el que se regula la Comisión Interdepartamental para el Seguimiento y Coordinación de la Postemergencia y la Oficina Única Postemergencia, para el seguimiento y coordinación de las actuaciones posteriores a una catástrofe o emergencia.

3. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO)

- Sentencia núm. 761/2016, de 23 septiembre (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 483/2016, de 3 junio (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 4422/2016, de 30 de septiembre (Sección 1ª).
- Sentencia núm. núm. 1590/2016, de 23 de marzo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 633/2016, de 30 de junio (Sección 1ª).