

Comunitat Valenciana: nuevo marco legal de la transición ecológica*

JUAN ROSA MORENO**

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación: nuevo marco legal de la transición ecológica.* 2.1 Cambio climático y transición energética. 2.2 Residuos y economía circular. 2.3 Otras disposiciones legales de interés ambiental. 3. *Organización.*–4. *Jurisprudencia ambiental.*–5. *Apéndice informativo.*

RESUMEN

En el 2022, siguiendo la trayectoria marcada por la Unión Europea y la legislación básica, la Comunitat Valenciana aprobó dos leyes esenciales, la primera referida a los residuos y la economía circular, la segunda sobre la emergencia climática y energética. Ambos textos integran el nuevo marco legal valenciano de la transición ecológica hacia la neutralidad climática, y constituyen los pilares legales que han de sustentar el desarrollo normativo y la aplicación de medidas para lograr las metas previstas.

ABSTRACT

In 2022, following the path set by the European Union and the basic legislation, the Valencian Community approved two essential laws, the first one referring to waste and circular economy, the second one on the climate and energy emergency. Both regulations integrate the new Valencian legal framework for the ecological transition towards climate neutrality, and constitute the legal pillars that must support the regulatory development and the implementation of measures to achieve the planned goals.

PALABRAS CLAVE

Cambio climático. Transición ecológica. Residuos. Economía circular.

KEYWORDS

Climate change. Ecological transition. Waste. Circular economy.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del *Proyecto articulación normativa de los objetivos climáticos: análisis y propuesta de un marco regulatorio autonómico*, CIAI-CO/2021/221, financiado por la *Conselleria* de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital, Generalitat Valenciana.

** Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Después de las medidas adoptadas durante el año 2021 tendentes a paliar los efectos de la crisis sanitaria y a la recuperación, en el año 2022 el protagonismo en la *Comunitat* Valenciana lo asumió la transición ecológica, con la aprobación de dos nuevos textos legales que conforman sus dos pilares normativos, uno sobre el cambio climático y la transición energética, otro sobre los residuos y la economía circular. Desde esta perspectiva normativa la valoración general ha de ser, por ello, positiva, sin perjuicio de los reparos que se puedan identificar al analizar su contenido.

Pero la producción normativa ambiental en este año 2022 no empieza y termina con estas dos leyes, todo lo contrario, nos encontramos con otras normales legales (y también reglamentarias) que han modificado el ordenamiento ambiental valenciano, puntual y dispersamente, ya sea de manera urgente a través de decretos-leyes o, como de costumbre, a través de la correspondiente ley de medidas que sigue acompañando a la aprobación de los presupuestos.

Otro aspecto relevante es la creación, mediante diversas disposiciones legales, de una importante batería de entidades de Derecho público en el ámbito de la transición ecológica. Dos agencias creadas en 2022, y una tercera cuya tramitación parlamentaria ha concluido en el comienzo del presente año. Entidades que asumen funciones en materia de residuos y economía circular, energía y cambio climático. En este punto, la valoración general no es del todo positiva, dada la delimitación de funciones realizada en materia de cambio climático. No obstante, habrá que esperar a su puesta en funcionamiento para verificar el concreto encaje de este nuevo entramado organizativo.

2. NUEVO MARCO LEGAL DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Siguiendo el mandato internacional, europeo y la legislación básica estatal, en el 2022, y tras una larga espera, se han aprobado dos esenciales disposiciones legales que conforman el nuevo marco valenciano de la transición ecológica. Me refiero a la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular, y a la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica¹.

¹ Aunque, no es la primera norma legal en este ámbito en la *Comunitat* Valenciana, ese papel lo asumió el todavía vigente Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del *Consell*, de

A modo de primera aproximación, expondré, a continuación, algunas notas del diseño normativo que estas disposiciones realizan sobre la transición ecológica valenciana.

2.1 LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La citada Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica², tal y como expresa su preámbulo, asume como finalidad establecer el marco legal necesario que permita garantizar, a medio y largo plazo, una transición ordenada de la economía valenciana «hacia una economía baja en carbono, competitiva, innovadora, eficiente en el uso de recursos y resiliente al clima», en el marco y como desarrollo de la norma básica, la Ley 7/2021, de 20 de marzo, de cambio climático y transición energética³. Para ello, dedica atención a todos los aspectos cuya regulación impone la emergencia climática, esto es, la gobernanza y planificación; la mitigación del cambio climático (desde una perspectiva sectorial, regulando la reducción de emisiones), la eficiencia energética y la penetración de las energías renovables; la adaptación a los efectos del cambio climático; la educación y sensibilización climática y, por último, instrumentos económicos y otras medidas análogas destinados a tal fin, donde se procede a la creación de nuevos impuestos climáticos.

De la concreta regulación de estos aspectos destacaré, seguidamente, algunas cuestiones que considero relevantes.

a) **Planificación**

Como ya es costumbre en la legislación valenciana, se regulan un conjunto de instrumentos de planificación, ordenados de manera jerarquizada: la estrategia valenciana de cambio climático y

medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Disposición a la que ya me referí en el correspondiente informe de este Observatorio. Sobre el mismo también puede consultarse DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., «Energías renovables y ordenación territorial», en Derecho y energías renovables (Rosa Moreno J., y Valencia Martín, G., dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, especialmente pp. 296 y ss.

² Corrección de errores publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana el 2 de febrero de 2023, sin duda esta es la razón de su tardía publicación en el BOE (20 de febrero de 2023).

³ En este sentido, el dictamen sobre el anteproyecto de ley, *el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* realizó no pocas observaciones sobre su necesaria adecuación a la disposición legal básica. Dictamen 104/2022, de 2 de marzo.

energía, el plan valenciano integrado de energía y cambio climático⁴, y los planes de acción para el clima y la energía sostenible.

El plan integral incorpora varios programas (de adaptación, de mitigación, de concienciación social y capacitación), precisamente, el programa de mitigación debe prever las cuotas quinquenales de reducción de emisiones para alcanzar los objetivos mínimos que, a medio y largo plazo, prevé la ley (40 % para el 2030 y la neutralidad climática para el 2050); objetivos que solo tienen carácter vinculante para las emisiones de los sectores difusos. De igual manera, también se establecerán cuotas quinquenales de ahorro y eficiencia energética, así como de penetración de energías renovables, también para alcanzar los objetivos mínimos previstos en la ley para el 2030 (reducción del consumo primario de energía del 35,4 %; generación eléctrica renovable del 70 %, y penetración de las renovables en la energía final consumida del 42 %). Igual que la legislación básica, aunque con una literalidad más confusa, también se articula la autorización al *Consell* para la revisión de estos objetivos mínimos, con la aplicación del principio de no regresión.

Por su parte, los denominados planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES) son planes municipales, o mejor apuntado, son planes que obligatoriamente deben aprobar todos los municipios valencianos, así como elaborar y aprobar, cada dos años, un informe sobre su grado de cumplimiento. Aunque, la ley tiene la brillante idea de permitir a los municipios con menos de cinco mil habitantes aprobar el plan de manera mancomunada, eso sí, no se sabe si constituyendo una mancomunidad específica con esta finalidad allá donde no exista esta entidad local o arbitrando otras fórmulas de cooperación. En todo caso, es una obligación que desborda el sentido común. El legislador valenciano parece no querer ver ni entender la realidad municipal, aprobando preceptos que parecen destinados a su incumplimiento. Además, esta ley contempla no pocas nuevas obligaciones municipales a lo largo de todo su articulado, sin que nada diga, ni se sepa, sobre su financiación.

b) Reducción de emisiones en los sectores difusos

Con las previsiones que incorpora la nueva ley en cuanto a la reducción de emisiones, la Comunitat Valenciana pretende contribuir a la mitigación del cambio climático «asumiendo su cuota de responsabilidad». De esta forma, esta responsabilidad la centra en la regulación de las emisiones de los sectores difusos, ámbito en el

⁴ Cuya consulta pública previa fue realizada en 2022, antes de la aprobación de la ley.

que se identifica un «vacío legal» (así lo expresa su preámbulo). Con independencia de que ese vacío se encontrase esencialmente en la legislación valenciana, lo cierto es que esta nueva ley establece concretos mandatos, tanto para la administración autonómica como para las emisiones de los sectores difusos. Así, se ordena a la Generalitat a elaborar y difundir «guías técnicas» con la finalidad de facilitar a los agentes económicos y sociales el cómputo de sus correspondientes huellas de carbono, así como el relativo a la absorción de gases de efecto invernadero, y otras actuaciones y medidas para conseguir reducir emisiones.

En cuanto a las emisiones difusas, por un lado, se establecen varias obligaciones para las grandes y medianas empresas de los sectores difusos, concretamente:

- Calcular y acreditar anualmente la huella de carbono (aunque con remisión reglamentaria para su aplicación⁵), y a su inscripción en el Registro Valenciano de Iniciativa de Cambio Climático, si superan el umbral de consumo energético que establece la ley y pertenecen a los sectores expresamente recogidos en la misma.
- Aprobar planes de reducción de emisiones.

Por otro lado, se establecen mandatos para la Generalitat, bien a través del plan integrado, incorporando los indicadores de referencia para la reducción de las emisiones difusas, o bien como medidas complementarias, como es la obligada puesta en marcha de mecanismos voluntarios de compensación de emisiones difusas. También existen aquí obligaciones para otras administraciones públicas, concretamente, se establece la obligación de la inscripción en el citado Registro a los ayuntamientos de municipios de más de cinco mil habitantes, en cuanto a su organización administrativa.

Por último, la movilidad libre de emisiones recibe un específico tratamiento en la ley valenciana, con obligaciones que afectan tanto a las administraciones públicas como al sector empresarial. En este último sentido, se establece en anexo un cuadro de porcentajes mínimos de adquisición o de alquiler de vehículos libres de emisiones, que alcanza hasta el 2035, que deberán cumplir las empresas de alquiler de vehículos, así como las grandes y medianas empresas que sustituyan anualmente más del 30 % de sus flotas. Esta y otras

⁵ En todo caso, dado el ámbito subjetivo que expresamente diseña la Ley 6/2022, este no coincide con los sujetos obligados a los que alcanza el proyecto de modificación del Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, concretamente, este proyecto, en su nuevo artículo (11), establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración de un plan de reducción a las empresas afectadas por la Ley 11/2018 en materia de información no financiera y diversidad.

obligaciones sobre movilidad libre de emisiones que se incorporan al texto legal tienen por finalidad facilitar, junto con otras medidas que se han de establecer en la planificación, alcanzar los dos objetivos previstos, esto es, que en el 2040 los vehículos turismos y comerciales ligeros que se matriculen en la Comunitat Valenciana sean libres de emisiones y que, en el 2050, el parque referido a estos vehículos sea un parque libre de emisiones.

c) **Eficiencia energética**

En materia de eficiencia energética, la ley pretende establecer un conjunto de medidas que obligan a los edificios de nueva construcción y a la reforma o rehabilitación de los existentes, así como a las infraestructuras públicas e instalaciones energéticas, especialmente térmicas. Sin embargo, en puridad, en gran parte se realizan remisiones reglamentarias para su aplicación⁶.

En este ámbito de regulación, la ley contempla dos instrumentos, por una parte, las conocidas certificaciones de eficiencia energética, en las que se realiza otra remisión reglamentaria y, por otra parte, los sistemas de gestión energética, también con remisión reglamentaria, que afectan a las edificaciones con instalaciones térmicas o eléctricas de determinados umbrales⁷, siempre que no se encuentren ya sujetas a las auditorías energéticas previstas en la legislación básica estatal⁸. En conexión con las auditorías energéticas, es relevante subrayar el instrumento público que se crea, esto es, la figura del gestor energético, que debe implantarse en todas las administraciones públicas valencianas, así como en el sector público instrumental, y cuya función es realizar un control y seguimiento del consumo energético, así como proponer mejoras de eficiencia y de producción de energías renovables en los edificios,

⁶ Algunas de ellas, algo confusas, como la prevista en el artículo 33 de la ley, en el que, por un lado, se remite a un futuro Decreto del *Consell* para fijar los requisitos y valores adicionales a los mínimos previstos en la legislación básica respecto de la eficiencia energética en edificaciones y, por otro lado, se remite al concepto de edificios de consumo energético casi nulo de acuerdo con las condiciones definidas en el Código técnico de la edificación (lo que se adicionó tras el dictamen del *Consell Jurídic Consultiu*).

⁷ Concretamente, «los edificios o unidades de estos que dispongan de instalaciones con una potencia térmica nominal instalada superior a 70 kW o una potencia eléctrica contratada superior a 100 kW» (artículo 36 de la ley).

⁸ Como el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

aunque se realiza la correspondiente remisión reglamentaria para su aplicación⁹.

Por último, en este ámbito también se establecen concretas obligaciones, y ello en materias como las infraestructuras públicas, el alumbrado público, o referidas a determinadas actuaciones urbanísticas o de ocupación. En cuanto a las infraestructuras públicas se crea una pieza documental más en su expediente, esto es, el estudio de alternativas relativas a su eficiencia energética, incluyendo el análisis de emisiones y el coste del consumo energético a lo largo de toda su vida útil. Por su parte, el alumbrado público también recibe un claro mandato de minimizar el consumo eléctrico y una remisión reglamentaria para fijar las correspondientes determinaciones técnicas, aunque este mandato está sujeto al calendario de adaptación al que luego me referiré. Respecto de las actuaciones urbanísticas o de ocupación, se pueden destacar una obligación y una prohibición. En cuanto a la primera, se incluye como contenido obligatorio de los proyectos de urbanización el estudio sobre las emisiones de movilidad y los consumos energéticos (del ciclo del agua, los residuos y referido a todos los usos residenciales y terciarios previstos). La prohibición la incorpora su artículo 35, estableciendo que no se podrá otorgar la licencia de primera ocupación a nuevas edificaciones sin disponer (inscrito) del correspondiente certificado de eficiencia energética, aunque la primera ocupación está sujeta, con carácter general, a declaración responsable¹⁰, lo que parece olvidar el legislador.

d) **Energías renovables**

En este aspecto, es loable, sin duda, la incorporación expresa del principio de «preferencia de las energías renovables» que, sin pretenderlo, introduce la ley valenciana (en su artículo 44), y que debería incorporarse a todo nuestro sistema normativo derivado del principio europeo de «primero, eficiencia energética», al que sería oportuno adicionar legalmente «y, después, preferencia por las energías renovables», concretando, de una manera completa, el consagrado principio de integración. Además, este principio tiene algunas manifestaciones relevantes en el mismo precepto citado,

⁹ Precisamente, hasta que no se apruebe este desarrollo reglamentario, no será exigible en los municipios con una población inferior a 5.000 habitantes (disposición transitoria tercera); municipios en los que, en cualquier caso, la administración autonómica puede asumir la realización de auditorías y la implantación del gestor energético

¹⁰ Artículo 233.1. f) del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del *Consell* de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Aunque, mediante ordenanza, los municipios podrán someter la primera ocupación a licencia.

como la prioridad en la determinación de instalaciones renovables en la planificación (territorial y sectorial), o la minimización en la ocupación de suelos no transformados o, incluso, la transformación en positivo del silencio en las licencias de intervención sobre edificios o bienes del patrimonio cultural valenciano que tengan por objeto la instalación de energía solar fotovoltaica (aspecto sobre el que se produce otra remisión reglamentaria para fijar las normas que regulen dichas instalaciones).

Especial interés tienen las previsiones legales sobre la ubicación de las instalaciones renovables y la tramitación de los correspondientes proyectos. La ubicación gira en torno a dos ideas. La primera, la compatibilidad de usos, entre el uso destinado a instalaciones de energía renovable y los usos propios del suelo no urbanizable común. La segunda, el concepto de «zonas de desarrollo prioritario», entendido como unidades territoriales en las que se admiten las instalaciones renovables y que, una vez delimitadas por el planeamiento territorial, aprobado por el *Consell*, vinculan a todo el planeamiento urbanístico (especialmente, artículos 19 y 48 de la ley valenciana). Por lo que respecta a la tramitación, además del mandato de simplificación, se eliminan las autorizaciones administrativas, previa y de construcción, para las instalaciones renovables de menor potencia instalada, como complemento de lo ya previsto en el Decreto-ley 14/2020¹¹. También reciben un impulso las instalaciones renovables con participación local a través de comunidades de energía renovables o de comunidades ciudadanas de energía, bien declarándolas de interés autonómico, bien a través de la creación de bolsas de terrenos para el desarrollo de sus proyectos (aspecto en el que se produce una nueva remisión reglamentaria).

En este ámbito de la energía renovable, la tratada ley valenciana también recoge algunas aplicaciones específicas, actuando aquí el legislador valenciano a modo de poder reglamentario (como en tantas otras ocasiones). En este sentido, se regulan especificaciones para la generación renovable en puntos de consumo aislados o respecto del autoconsumo. Pero, donde se pormenorizan especialmente las obligaciones para el aprovechamiento renovable (solar fotovoltaico) es en los grandes aparcamientos en superficie, y en las cubiertas de edificios residenciales y construcciones dotacionales, de uso industrial o de uso terciario, todo ello tanto de titularidad privada como pública, y tanto nuevos como existentes. Aunque estas obligaciones están condicionadas a lo que establece el calendario de adaptación al que luego me referiré. También son objeto

¹¹ Ya citado, y que fue objeto de comentario en este Observatorio de Políticas Ambientales referido a 2020.

de concretas obligaciones las infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, ámbito en el que se crea el sistema público de gestión de recargas (con remisión reglamentaria para su aplicación).

Una última mención merece, en este apartado, el impulso a la penetración de las energías renovables que se realiza a través de medidas de contratación pública. Así, se establece el mandato a todas las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana de que los contratos de suministros de consumo eléctrico, que se liciten a partir de la entrada en vigor de esta ley, tengan por objeto energía certificada de origen 100 % renovable. También se establece la obligación de licitar la adquisición o el alquiler de vehículos libres de emisiones (obligación que se puede excepcionar por razones técnicas debidamente justificadas en el expediente).

e) Medidas impositivas

Una importante atención recibe en la ley valenciana la creación de impuestos para la transición ecológica; impuestos que tienen carácter finalista y cuya recaudación se destina al Fondo para la Transición Ecológica. Concretamente, se crean tres: el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica (para los vehículos matriculados a partir de 1 de enero de 2023), el impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero (dióxido de carbono y metano) a la atmósfera de actividades, y el impuesto ambiental sobre grandes establecimientos comerciales (o de ocio, hostelería o espectáculos)¹², cuyo hecho imponible es el daño ambiental causado por el tráfico generado por estas actividades.

f) Desarrollo reglamentario y calendario de aplicación

Como se puede comprobar en lo expuesto hasta ahora, esta disposición legal realiza innumerables remisiones reglamentarias, como otras en este ámbito regulatorio o, probablemente, con mayor intensidad, lo que exige que se establezcan plazos razonables para elaborar y aprobar este desarrollo. Por otra parte, el establecimiento de no pocas obligaciones, tanto para nuevas actuaciones como

¹² De acuerdo con el artículo 132 de la ley, se entiende por grandes superficies con fines comerciales, de ocio, hostelería o espectáculos: a) los grandes establecimientos comerciales territoriales individuales dedicados a la venta al por menor que dispongan de una superficie comercial igual o superior a 2.500 metros cuadrados; b) los grandes establecimientos comerciales territoriales colectivos, integrados por un conjunto de establecimientos en los que se realicen actividades comerciales, de ocio, hostelería o espectáculos que dispongan de una superficie comercial igual o superior a 2.500 metros cuadrados.

para las ya existentes, también conlleva la necesidad de otorgar plazos para una progresiva entrada en vigor y exigibilidad. Todo este calendario de desarrollo y aplicación lo concreta la ley en sus disposiciones adicionales y finales, aunque de tal forma que necesitaría de un estudio específico. En cualquier caso, puedo realizar el siguiente intento de sistematización.

1.º PLAZOS PARA LA APROBACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Para la elaboración y aprobación de los diversos instrumentos de planificación que crea la ley se establecen sus respectivos plazos (desde su entrada en vigor) en varias disposiciones adicionales. Así, un año para el Plan Valenciano Integrado de Energía y Cambio Climático, tres años para los planes de cambio climático de las entidades locales, o dos años para el plan de políticas activas de empleo para la transición ecológica.

2.º PLAZOS PARA LA APROBACIÓN DEL DESARROLLO REGLAMENTARIO

En la disposición final primera se establecen distintos plazos para el desarrollo reglamentario, por parte del *Consell*, de hasta ocho concretas remisiones que realiza el texto legal. No obstante, existen plazos para otras remisiones que se contemplan en otras disposiciones, como la disposición adicional novena respecto del Fondo para la Transición Ecológica, o las disposiciones quinta y sexta respecto de la aprobación de las directrices para la incorporación del cambio climático en la elaboración de leyes y reglamentos, o en la evaluación de impacto ambiental.

3.º CALENDARIO DE ADAPTACIÓN

Así se denomina la disposición adicional octava, en la que se establece un límite temporal (que llega hasta antes del 1 de enero de 2026¹³) para el cumplimiento de obligaciones que alcanzan a instalaciones existentes, concretamente las referidas al alumbrado público y a los aparcamientos¹⁴, así como para alcanzar el objetivo de, al menos, mil puntos de recarga de vehículo eléctrico de acceso

¹³ No obstante, se autoriza al Consell para modificar este calendario de adaptación.

¹⁴ Las obligaciones previstas en el artículo 55, sobre aprovechamiento solar fotovoltaico de los grandes aparcamientos en superficie y de cubiertas, se aplican también a las instalaciones que se hayan autorizado en los dos años anteriores a la entrada en vigor de la ley.

público. No obstante, a partir de ahí no hay más calendario de adaptación, sino más bien prohibiciones con entradas en vigor diferidas en el tiempo¹⁵. De esta forma, se prohíbe utilizar gasóleo a las instalaciones térmicas que entren en funcionamiento a partir del 2027, prohibición que alcanza a cualquier combustible fósil para las que entren en funcionamiento a partir del 2040.

4.º CALENDARIO DE ENTRADA EN VIGOR

Como excepción a la ordinaria entrada en vigor de la ley, el punto 2 de su disposición final segunda contempla otros plazos de entrada en vigor para algunas de sus previsiones. Concretamente, contempla dos plazos:

- 1 de enero de 2025 para un conjunto de obligaciones y medidas, entre otras, las relativas al cálculo y registro de la huella de carbono, a los sistemas de gestión energética, o los nuevos impuestos.
- 1 de enero de 2028 para las obligaciones relativas a la instalación de generación de energía solar fotovoltaica en cubiertas de edificios residenciales plurifamiliares y viviendas unifamiliares.

2.2 RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

El segundo pilar legal de la transición ecológica valenciana lo constituye la ya citada Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular. Se trata de un texto legal con una gran dosis reglamentista, quizás de manera desproporcionada, con alguna confusión conceptual¹⁶ y, aunque de menor relevancia, con varios despistes en su rigor literal. En definitiva, la redacción compleja y la utilización de conceptos no definidos, que el Consejo Jurídico Consultivo le atribuía a la proposición de ley, siguen estando presentes en gran medida en el texto legal¹⁷.

¹⁵ También se contempla un plazo de dos años para la aprobación de planes de movilidad de los grandes centros generadores de movilidad, términos que se utiliza únicamente en esta disposición y que, de manera confusa, hace referencia a las áreas generadoras de alta movilidad.

¹⁶ En múltiples ocasiones, en el articulado de la ley valenciana se utiliza la equívoca disyuntiva entre sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor y sistemas integrados de gestión. Siendo estos el anterior, y extendido, sistema de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases y residuos de envases, cuyo tratamiento ha de realizarse de manera transitoria, como lo realiza la normativa básica estatal.

¹⁷ Dictamen 319/2021, de 26 de mayo, del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, especialmente pp. 28 a 30.

Por otra parte, y como suele ser normal en estas regulaciones, esta ley necesita de una importante y variada planificación para su completa aplicación. Esta disposición legal, además de completar el marco normativo básico aprobado por la Ley 7/2022, de 8 de abril, transcribe literalmente algunos de sus preceptos y, también, toma como referentes los desarrollos legislativos realizados en las Islas Baleares, con la Ley 8/2019, y en la Comunidad Foral de Navarra, con la Ley 14/2018¹⁸, cuya impugnación constitucional dio lugar a la doctrina establecida en la STC 100/2020, de 22 de julio¹⁹.

Precisamente, la ausencia de litigiosidad constitucional sobre importantes mecanismos de economía circular²⁰ justifica la incorporación, en este texto legal, de medidas adicionales en este ámbito, esencialmente, previsiones sobre sistemas adicionales y complementarios de recogidas selectivas de envases en conexión con los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (denominados SCRAP). Regulación que, según su preámbulo, «queda parecida a las actualmente vigentes en las comunidades autónomas de Illes Balears y Foral de Navarra».

Con esta fundamentación, circunscribiré el comentario a esta ley valenciana desde la perspectiva de la economía circular, aunque, simplemente, exponiendo de manera general algunas cuestiones que considero más relevantes, ya que, dado el marcado carácter reglamentista, un análisis pormenorizado necesitaría de un minucioso arqueo jurídico con reglamentos básicos estatales, incluso aprobados con posterioridad a la ley valenciana, como el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

a) Instrumentos de planificación, organización y financiación

En cuanto a la planificación, el sistema de gestión de residuos valenciano ya cuenta con una planificación supramunicipal que, partiendo del denominado plan integral de residuos (PIRCV), delimita territorialmente la Comunitat en diversas áreas funcionales sobre las operan los planes zonales (y los proyectos de gestión); a estos, ahora se suman legalmente los programas de prevención, sin

¹⁸ Véanse los comentarios de ALENZA GARCÍA, J. F., «Navarra: una Ley foral de residuos ambiciosa en los objetivos e incierta en los medios para lograrlos», en el volumen de este *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, pp. 1264 a. 1270; y TRIAS PRATS, B., «Islas Baleares: la «turistificación»», en el volumen del *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 1147 y 1148.

¹⁹ Véase el análisis de esta sentencia realizado por VALENCIA MARTÍN, G., «Jurisprudencia constitucional: protección de los animales, caza y bolsas de plástico», en el volumen de este *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp.472 a 484.

²⁰ Así como la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en relación con la competencia estatal en materia de regulación de la responsabilidad ampliada del productor.

olvidar la estrategia de economía circular que deberá ser aprobada por el *Consell*. El actual PIRCV, revisado en 2019, y que ha sido prorrogado por el *Consell* hasta el 31 de diciembre de 2023, se encuentra en las primeras fases de revisión y adaptación al nuevo marco legal, básico y autonómico²¹.

Por su parte, respecto de la planificación municipal, la ley valenciana prevé los planes locales de recogida de residuos domésticos y municipales, lo que alcanza a los residuos de competencia municipal de acuerdo con lo que establece la legislación básica, teniendo en consideración el nuevo alcance y las nuevas obligaciones que en ella se contemplan. Estos planes locales de residuos deberán estar operativos a partir de 2024²², y revisarse cada seis años (obligación que también se atribuye a mancomunidades, consorcios u otras entidades locales encargadas de la valorización y eliminación de residuos). Obligación que alcanza a todos los municipios, que puede cumplirse individual o de manera conjunta, y que complementa la obligación básica de aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una más de 5.000 habitantes.

En referencia al aspecto organizativo, la Ley 5/2022 introduce una importante novedad²³, la creación de la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, como entidad de derecho público, integrada en el sector público administrativo de la Generalitat, aunque se rige por el derecho privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades administrativas atribuidas y en lo que dispone la ley valenciana (como el normal control público de su régimen económico-financiero), y en su futuro estatuto²⁴. A esta entidad se le atribuyen las actividades técnicas, prestacionales y de fomento en materia de residuos, aunque se excluye expresamente la posibilidad de que realice la gestión directa de un servicio. Como órgano de participación y asesora-

²¹ El periodo de validez del PIRCV lo fijó el Decreto 55/2019, de 5 de abril, del *Consell*, hasta el 31 de diciembre de 2022. Precisamente, en diciembre de 2022 se abrió la consulta pública sobre su revisión.

²² El actual plan integrado de residuos de la Comunitat Valenciana ya estableció la obligación de contar, desde 2021, con planes locales de residuos a las áreas urbanas de población superior a diez mil habitantes. Por ello, se establece también la obligación de adaptación de estos planes a la nueva ley en un periodo de quince meses desde su entrada en vigor.

²³ También en esta vertiente organizativa existe otra muestra del carácter reglamentista de este texto legal. Creo que no deja a nadie indiferente la determinación en la ley de un indicador de referencia de suficientes recursos humanos en este ámbito para la administración autonómica (y su sector instrumental), señalando su artículo 7.5 que «se establece como indicador de referencia de suficiencia en materia de personal de la administración pública autonómica y su sector público instrumental una ratio mínima de una persona trabajadora por cada 75.000 habitantes de derecho de la Comunitat Valenciana».

²⁴ La disposición final primera de la ley otorga al *Consell* el plazo de doce meses desde su entrada en vigor para aprobar los estatutos de la Agencia y adoptar las medidas necesarias para su funcionamiento (disposición transitoria tercera de la ley).

miento de la Agencia se crea el Consejo de Participación en Materia de Residuos y Economía Circular.

Por último, respecto de los instrumentos de financiación, nos encontramos con el Fondo Ambiental de Política de Residuos y Economía Circular, adscrito a la Agencia, fondo finalista destinado a financiar proyectos, procesos, actuaciones, infraestructuras e instalaciones, excluyendo, obviamente, la financiación de operaciones de eliminación y algunas instalaciones y operaciones de valorización (como la incineración de residuos, salvo la utilización de biomasa). Entre los recursos de este Fondo se encuentran los ingresos derivados de tributos autonómicos o estatales, cedidos a la Generalitat Valenciana, sobre operaciones de gestión de residuos. Con carácter no exhaustivo, el anexo I de la ley establece una lista de actuaciones de gasto o inversiones financiables con cargo al Fondo. Pasado el plazo señalado en la ley para que el *Consell* apruebe la regulación específica de este Fondo y lo ponga en funcionamiento, estamos todavía a la espera.

b) **Prevención de residuos**

La ley valenciana reproduce los objetivos generales establecidos en la ley básica, posibilitando al programa de prevención de residuos del Plan integral fijar objetivos más exigentes, o establecer objetivos específicos de prevención o reutilización, sin perjuicio, claro está, de los objetivos básicos específicos que se puedan establecer. También transcribe otros objetivos básicos, como el relativo a la reducción de residuos alimentarios y a las obligaciones de los comercios minoristas de alimentación. Precisamente en este ámbito, y tal y como exige la legislación básica, la ley valenciana recoge la incorporación de la reducción de residuos alimentarios en el programa de prevención de residuos de la Comunitat Valenciana. No obstante, esta ley también prevé la elaboración de una estrategia valenciana de prevención y reducción del despilfarro y de las pérdidas alimentarios con el horizonte 2030. Parece que el legislador valenciano quiere dar un paso más en la prevención de residuos alimentarios, aunque no se establece horizonte temporal para su aprobación.

Sin embargo, es la reutilización la que recibe un específico impulso en la ley valenciana, esencialmente mediante prohibiciones y obligaciones que se establecen respecto de plásticos que no son considerados envases, también mediante la concreción del mandato legal básico sobre la reducción progresiva del consumo de determi-

nados envases de plásticos desechables²⁵, o avanzando en el tiempo la exigibilidad de obligaciones que se contemplan en la normativa básica estatal, como la obligación a los pequeños y medianos establecimientos minoristas de alimentación de ofrecer en sus puntos de venta referencias de bebidas en envase reutilizable²⁶. Todas estas medidas son dudosamente lícitas, desde la perspectiva de las competencias estatales. Habrá que esperar si hay o no reacción.

c) **Recogida separada, preparación para la reutilización y reciclaje**

En estos aspectos, como es sabido, la legislación básica ha incrementado los objetivos y ha ampliado el ámbito material de aplicación de las recogidas separadas (biorresiduos, residuos textiles y residuos domésticos peligrosos, entre otros). Pues bien, con carácter general²⁷, la ley valenciana transcribe los objetivos básicos²⁸, habilitando al Plan integral de residuos para establecer objetivos más exigentes como contribución de la Comunitat Valenciana a los objetivos globales estatales.

No obstante, también como contribución al cumplimiento de objetivos de reutilización, reciclaje y valorización, la ley valenciana establece algunas medidas adicionales, esencialmente dirigidas a las entidades locales, como las relativas al modelo de recogida separada, en las que se establece la obligación del modelo puerta a puerta para ciertos residuos comerciales²⁹ o, también, en el supuesto de no alcanzar los objetivos previstos de recogida separada³⁰.

²⁵ Por ejemplo, el artículo 35.3 de la ley valenciana, en relación con la comercialización de envases mediante anillas de plástico, determina expresamente sus porcentajes de reducción con los correspondientes horizontes temporales.

²⁶ De esta forma, las obligaciones para los comercios minoristas de menos de 300 metros cuadrados que, en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, se establece a partir del 1 de enero de 2027, en la ley valenciana se adelanta un año su exigibilidad.

²⁷ La ley valenciana contiene algunos objetivos propios respecto del tratamiento de algunos residuos, como la reducción progresiva de la eliminación en vertedero de residuos voluminosos (colchones); también establece objetivos más exigentes para de reducción del depósito en vertedero para los residuos municipales (artículo 48).

²⁸ Al copiar, el legislador valenciano establece obligaciones que deben estar cumplidas antes, incluso, de la entrada en vigor de la ley. Así, copiando la ley básica sin más, según la ley valenciana los municipios de más de 5.000 habitantes tenían ya que recoger de manera separada los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de julio de 2022.

²⁹ En este sentido, se determina que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, los municipios de más de 5.000 habitantes han de poner en marcha un modelo de recogida separada puerta a puerta de la fracción papel y cartón de residuos comerciales, sin perjuicio de la gestión directa a través de gestor autorizado de esta fracción de residuos comerciales por parte de sus poseedores.

³⁰ En este caso, a partir del 1 de enero de 2024, los municipios deben implantar obligatoriamente un modelo de recogida separada puerta a puerta o equivalente que permita aplicar políticas de pago por generación o incentivo económico directo a la ciudadanía basadas en la cantidad generada de estas fracciones de residuos.

d) **Sistema complementario de responsabilidad ampliada del productor**

Se trata, aquí, de la implantación del sistema de devolución y retorno por incentivo económico (SDR –sistema de devolución y recompensa–), previsto en el artículo 43 de la ley valenciana, bajo el título de «sistemas complementarios de recogida selectiva a los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases ligeros», de obligada implantación progresiva a partir del 1 de enero de 2023. La ley valenciana contempla este sistema, no previsto en la normativa básica, para las botellas de plástico de bebidas con capacidad inferior a tres litros (incluidos sus tapas y tapones) que, como indica su preámbulo, es el principal flujo de envases de la basura dispersa.

Aunque este sistema no está previsto en la normativa básica, su objeto si lo está, como incorporación de la Directiva (UE) 2019/904³¹. De esta forma, la Ley estatal 7/2022 recoge, en su Anexo IV (productos de plástico de un solo uso) parte E, a las botellas para bebidas de hasta tres litros de capacidad (incluidos sus tapas y tapones), respecto de las que establece la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno en el plazo de dos años desde el incumplimiento de los objetivos de recogida separada (artículo 59.2). Supuesto que ha sido desarrollado por el artículo 47 del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases. A esto, no debe olvidarse añadir el dato de la competencia estatal en materia de regulación de la responsabilidad ampliada del productor, no solo declarada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino reforzada, si cabe, por lo dispuesto en la propia Ley 7/2022, incluso, también en al ámbito de la reducción del impacto de determinados productos de plástico³².

En esta regulación, la ley valenciana parte, como no puede ser de otra forma, de la competencia estatal en cuanto al régimen de la responsabilidad ampliada del productor, y pretende respetarla en virtud de la ausencia de litigiosidad constitucional en legislaciones autonómicas anteriores, como la ya citada Ley 14/2018 de la Comunidad Foral de Navarra, y en cuyo conflicto constitucional los denominados sistemas complementarios no fueron objeto del

³¹ Artículo 6 y Parte C de su anexo.

³² Me refiero al artículo 37.2 de la citada ley y al punto 2 de su disposición final undécima que establece que los títulos IV (responsabilidad ampliada del productor) y V (reducción del impacto de determinados productos de plástico «tienen carácter de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1.13.ª y 23.ª de la Constitución Española»).

mismo. Sin embargo, y con independencia de la concreta y desafortunada caracterización de este sistema en la ley valenciana a la que seguidamente me referiré, en modo alguno sirve de referente la ley navarra, por cuanto que, además de ser previa a la nueva normativa básica en este ámbito, en modo alguno se cita en ella sistema alguno de devolución con incentivo o recompensa, sino que hace referencia expresa al SDDR, como sistema complementario a los sistemas integrados de gestión³³. Sin embargo, lo que sí constituye precedente es el sistema que, de manera voluntaria, se ha ido implantando de la mano de algunos sectores empresariales o, más concretamente, de entidades de gestión de los sistemas integrados de envases ligeros, y cuyo éxito en la contribución para alcanzar los objetivos es más que dudoso³⁴. Sistemas voluntarios que contempla y condiciona el artículo 39 de la Ley estatal 7/2022.

Por ello, dada la competencia estatal en este ámbito, este sistema se debe valorar, ahora, a la luz de la reciente legislación básica estatal y de su desarrollo reglamentario, también reciente y de carácter básico, esto es, el ya citado Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, en el que se regulan todos los aspectos y obligaciones de los sistemas, individuales y colectivos, de responsabilidad ampliada del productor, y en el que parece que no cabe un sistema como el diseñado en la ley valenciana.

De manera breve, la caracterización de este sistema según el artículo 43 de la ley valenciana es la siguiente³⁵:

- Objeto obligatorio del sistema: botellas de plástico de bebidas con capacidad inferior a tres litros.
- Sujetos obligados: productores, envasadores, agentes económicos y comercializadores de envases de bebidas en el territorio de la Comunitat Valenciana, o los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor en quienes se delegue la gestión³⁶.
- Incentivo económico:
 - El incentivo económico mínimo de este sistema, tras el retorno del envase, se fija en dos céntimos de euro por unidad de envase.

³³ Y, además, «sin que existan mecanismos legales que garanticen su efectiva puesta en marcha», como con acierto señala ALENZA GARCÍA, J. F., «Navarra: una Ley foral de residuos ...» *cit.* p. 1269.

³⁴ Me refiero al sistema denominado *RECICLOS* ya en marcha en algunas zonas.

³⁵ En el anexo II de la ley valenciana se pormenorizan (y se adicionan) obligaciones y condiciones de este sistema, así como del SDDR.

³⁶ Aquí, de nuevo, la ley valenciana utiliza la equívoca disyuntiva, a la que ya se ha hecho referencia, entre sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor y sistemas integrados de gestión.

- Los incentivos económicos no consisten en retorno monetario, sino que se deben aplicar como descuento económico de los conceptos de carácter variable de las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario de gestión de residuos. Se pueden establecer otros incentivos individuales o colectivos que se especifiquen en el correspondiente convenio entre las partes.
- La entrega del incentivo económico se realiza, en todo caso, mediante equipos automáticos o equipamientos con sistemas informáticos que permitan la identificación del usuario. Además, las características técnicas y tecnológicas de estos equipos o equipamientos deben ser compatibles o permitir su adaptación a las requeridas por los sistemas de depósito, devolución y retorno.

Se trata, por tanto, de un sistema en el que no existe depósito, y la devolución tras el retorno consiste en descuentos en tasas u otras prestaciones en materia de gestión de residuos, con una cláusula abierta para que los sistemas puedan introducir otras compensaciones económicas. En modo alguno estas características encajan en la normativa básica sobre envases y residuos de envases, ni formal (se debe adoptar mediante Real Decreto³⁷) ni materialmente. Además, con independencia de su encaje o no en la normativa básica, este sistema conlleva no pocos efectos negativos, como los propios destinatarios de la compensación económica, que no alcanza a todas las personas (solo a los sujetos pasivos de las tasas o prestaciones públicas); la inexistencia de retorno manual, lo que implica la exclusión de sectores de la población³⁸; o la puerta abierta a la implantación de otros incentivos económicos por parte de los sistemas, posibilitando la exigencia de realizar concretas adquisiciones para obtener la correspondiente compensación económica.

Por si todo esto fuera menor, llama la atención el punto 10 del citado artículo 43 de la ley valenciana. En efecto, tras establecer el mandato de implantar el SDR, incluso con calendario de establecimiento de las correspondientes máquinas y soportes informáticos, prevé su transición hacia el SDDR cuando se imponga este de manera obligatoria. Supuesto que hace referencia al ya citado artí-

³⁷ El artículo 37.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, reproduce la competencia estatal en esta materia a ejercer mediante Real Decreto del Consejo de Ministros.

³⁸ De nuevo, otro ejemplo de «violación legal de derechos» consecuencia de la brecha digital, territorial o generacional. Aunque, me excuso por este entrecomillado, con el que solo pretendo expresar el desprecio que algunas leyes (y otras normas) parecen demostrar respecto de los derechos de determinadas personas o colectivos, y todo con el expediente justificativo de la aplicación de las tecnologías y la digitalización, justificación mal entendida por gran parte de quienes la utilizan, y con casi nula reacción.

culo 59.2 de la Ley estatal 7/2022, desarrollado por el artículo 47 Real Decreto 1055/2022³⁹. Parece que la posición del legislador valenciano es que, si el objeto del sistema complementario no está sujeto a un sistema de responsabilidad ampliada del productor por la normativa estatal, el legislador autonómico puede adoptar cualquier otro sistema. Lo que está lejos de ser una interpretación viable. Por un lado, ni este objeto, como hemos comprobado, está fuera del ámbito de aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, ni puede el legislador valenciano cubrir pretendidas lagunas, adicionando sistemas complementarios como contribución climática y medida adicional, ya que las habilitaciones de competencias estatales en este ámbito van más allá del título ambiental y alcanzan a la unidad de mercado.

En todo caso, es cierto que se podrían articular sistemas de responsabilidad ampliada del productor que incluyeran medidas, económicas o de otro tipo, que incentivaran a los poseedores de residuos a asumir su responsabilidad de entregarlos en los sistemas de recogida separada existentes, tal y como posibilita el artículo 41 de la Ley estatal 7/2022, pero su establecimiento corresponde al Estado, y han de respetar las exigencias y garantías mínimas de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor previstos por la normativa estatal. Ni uno ni otro requisito lo cumple el SDR regulado por el legislador valenciano.

2.3 OTRAS DISPOSICIONES LEGALES DE INTERÉS AMBIENTAL

Además de los dos tratados pilares legales de la transición ecológica valenciana, durante el 2022 se ha aprobado un conjunto de reformas e innovaciones legales que pueden dividirse en dos grupos, un primer grupo de medidas directamente referidas al cambio climático y transición energética, y otro segundo grupo de medidas que suponen modificaciones puntuales a otras específicas leyes ambientales.

En cuanto al primer grupo, destacan las medidas que incorpora la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, y las medidas previstas por el Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, de medi-

³⁹ Es decir, como ya he apuntado, al supuesto de incumplimiento de objetivos y, solo a partir de ahí, el establecimiento obligatorio, en el plazo de dos años, del sistema de depósito, devolución y retorno para determinados envases domésticos de un solo uso, concretamente, para botellas de plástico de un solo uso de hasta 3 litros de capacidad de determinados productos.

das urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.

Entre las innovaciones energéticas y climáticas de la Ley 8/2022 se puede destacar la creación de la Agencia Valenciana de la Energía (Aven), cuya finalidad es consolidar un nuevo modelo energético descarbonizado, democrático y participado por parte de la ciudadanía valenciana, para lo que podrá, incluso, comercializar energía eléctrica en régimen de libre competencia, gestionar la venta de excedentes energéticos de instalaciones de autoconsumo, abrir a la participación ciudadana los proyectos energéticos que se promuevan por parte de la Agencia, o impulsar el cambio hacia una movilidad sostenible, entre otras funciones que se le atribuyen.

Por su parte, el Decreto-ley 1/2022, introduce no pocas modificaciones de relevancia climática y energética⁴⁰. Entre sus determinaciones se contemplan medidas de simplificación y agilización administrativa que modifican, entre otras normas, a la legislación territorial valenciana y al Decreto-ley 14/2020, primera norma legal de transición energética de la Comunitat Valenciana, y al que ya se ha hecho referencia⁴¹. Estas modificaciones afectan tanto a regulaciones sustantivas, como a importantes cuestiones de procedimiento. De esta forma, se modifican los criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas y se adiciona un nuevo precepto sobre los criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables. También se regula un procedimiento sustitutivo de las evaluaciones ambientales para proyectos de centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas, el denominado procedimiento de determinación de afecciones ambientales, al que se someten, con exclusión de la EIA, determinados proyectos energéticos renovables (siempre con la exclusión de los proyectos situados en el medio marino).

En cuanto al segundo grupo de medidas, nos encontramos con modificaciones en materia de evaluaciones ambientales, tanto estratégicas referidas a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, como de impacto ambiental de proyectos, o modificaciones del procedimiento sancionador en espacios naturales protegidos y en vías pecuarias. Todas ellas realizadas por las normas

⁴⁰ Esta norma ha sido objeto de varios acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat Valenciana.

⁴¹ Debido a un grosero error en este concreto aspecto cometido por el Decreto-ley 1/2022, este fue modificado, y corregido, por el Decreto-ley 4/2022, de 10 de junio. Este Decreto-ley, de 10 de junio, además, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Supremo sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura del Litoral valenciano (PATIVEL), respecto del alcance de los documentos económicos que debe contener un plan de acción territorial, intenta determinar el contenido de estos documentos en los instrumentos territoriales.

legales antes citadas. Pero, también nos encontramos con otros textos legales que introducen elementos ambientales y de sostenibilidad, como la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana, que dedica un precepto para regular la información territorial, urbanística y ambiental que tiene que hacerse pública de acuerdo con el marco normativo vigente, o la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, que crea el impuesto valenciano sobre estancias turísticas, cuyos ingresos están afectados íntegramente a inversiones y gastos vinculados a la promoción, impulso, protección, fomento y desarrollo del turismo sostenible.

De igual manera, a nivel reglamentario, se han aprobado disposiciones que adicionan importantes obligaciones de sostenibilidad para las administraciones públicas, como el Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del *Consell*, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones, cuyo plazo de entrada en vigor fue ampliado por el Decreto-ley 8/2022, de 5 de agosto, hasta el 16 de mayo de 2023.

3. ORGANIZACIÓN

En cuanto a la organización administrativa ambiental, en el 2022, ningún cambio se ha producido en la administración territorial valenciana en este ámbito de competencias. No obstante, como ya se ha expuesto, aquí lo relevante ha sido la creación de específicas entidades de Derecho público, esto es, la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, creada por la propia Ley 5/2022. y la Agencia Valenciana de la Energía (Aven), creada por la ley de medidas (Ley 8/2022).

Pero, también durante el 2022, se tramitó el proyecto de ley de creación de otra entidad de Derecho público, la Agencia Valenciana de Cambio Climático⁴², que asume la ejecución de las medidas climáticas previstas en las estrategias y planes, tanto referidas a la mitigación como a la adaptación climática.

Con esta última entidad, la Comunitat Valenciana crea un entramado de entidades públicas para la transición ecológica, cuyas funciones parecen complementarse, aunque, en ocasiones puede sur-

⁴² Proyecto de ley de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático que fue aprobado por el pleno de las Cortes Valencianas de 23 de febrero de 2023 (BOCV, núm. 316). La Ley 1/2023, de 8 de marzo, de la Generalitat, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático ha sido publicada en el DOGV de 10 de marzo.

gir la duda de su solapamiento, especialmente en materia de transición energética, que asume Aven, en relación con las medidas de mitigación climática, cuya ejecución se atribuye a la Agencia Valenciana de Cambio Climático.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Durante el 2022, la jurisprudencia ambiental del TSJ de la Comunitat Valenciana (TSJCV, en adelante) se ha circunscrito, esencialmente, a conflictos ambientales en los que, en su resolución, se han aplicado reglas y principios ya asentados. De esta forma, se pueden reseñar los siguientes.

a) **Sobre el objeto y procedimiento de las evaluaciones ambientales estratégicas**

En este aspecto, el TSJCV ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de normas urbanísticas, considerándolas, material y formalmente, como planes (aunque sean transitorias), y ello a los efectos de su obligado sometimiento a la evaluación ambiental estratégica, utilizando como fundamento esencial la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 161/2019, de 12 de diciembre⁴³. Así, la Sentencia del TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 64/2022, de 3 febrero (rec. núm. 45/2019), por la ausencia de evaluación ambiental, determinó la nulidad del acuerdo del *Consell* de la Generalitat de fecha 21 de diciembre de 2018, que aprueba las Normas Urbanísticas Transitorias de Denia, objeto de varios recursos, tanto desde empresas como desde el propio municipio⁴⁴.

Otra cuestión tratada fue la referida a la correcta elección del procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Doctrina que se aplicó con ocasión de varios litigios planteados contra el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valen-

⁴³ Que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad. Véase el análisis de VALENCIA MARTÍN, G., «Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático», en el volumen de este Observatorio de Políticas Ambientales 2020, pp. 423-426.

⁴⁴ Por ello, a la citada sentencia le siguieron otras en el mismo sentido, todas de la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV, entre ellas, Sentencia núm. 79/2022 de 10 febrero, Sentencia núm. 93/2022 de 16 de febrero, Sentencia núm. 184/2022 de 25 de marzo, o Sentencia núm. 182/2022 de 29 de marzo.

cia (aprobado mediante resolución de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, de 17 de diciembre de 2018). El TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), en su Sentencia núm. 216/2022 de 31 marzo (rec. núm. 41/2019)⁴⁵, declara la nulidad del citado plan, que se tramitó mediante el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, por no estimar ajustado a Derecho la aplicación de dicho procedimiento, al concurrir los requisitos objetivos, establecidos en la legislación básica y en la legislación territorial valenciana, para ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

b) Sobre el preceptivo informe estatal de telecomunicaciones en las ordenanzas urbanísticas y ambientales

En la Sentencia del TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a) núm. 389/2022 de 9 junio (rec. núm. 13/2020), se declara la nulidad del acuerdo de 25 de julio de 2019 del Pleno del Ayuntamiento de Manises por el que se aprueba la Ordenanza municipal reguladora del procedimiento aplicable a los instrumentos de intervención urbanística y ambiental. Una vez más se trata de la vulneración del artículo 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que impone la obligación de recabar informe ministerial (que ha de ser favorable) con carácter previo a la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas.

La cuestión objeto del litigio no es otra que determinar si la ordenanza municipal se encuadra o no en dicho precepto y, por tanto, es exigible en su tramitación recabar el informe ministerial. Para ello, en esta sentencia se recurre a la interpretación que la jurisprudencia ya ha realizado sobre la noción aquí utilizada de «instrumentos de planificación territorial urbanística». Con cita de varias sentencias del Tribunal Supremo, se reproduce la amplia concepción del ámbito objetivo de esta obligación, en virtud de un criterio esencialmente finalista y de contenido, en la que, como conclusión, se exige el oportuno informe sectorial ministerial en cualquier iniciativa (ya sea autonómica o municipal) cuyas determinaciones incidan en la esfera de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, y ello «con independencia de su caracterización o presentación formal». Lo que concurre en el presente supuesto y conduce a la declaración de nulidad de la ordenanza.

⁴⁵ También en la Sentencia del mismo TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), núm. 466/2022 de 6 julio.

c) **Sobre la competencia estatal en la regulación de la responsabilidad ampliada del productor**

En la Sentencia del TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), núm. 199/2022 de 31 marzo (rec. núm. 138/2019), se resuelve un litigio sobre determinados preceptos del Decreto 55/2019, de 5 de abril, del *Consell*, por el que se aprueba la revisión del Plan integral de residuos de la Comunitat Valenciana. En la demanda se impugnaba el artículo 24 del Plan integral de residuos que se destina a la responsabilidad ampliada del productor; concretamente, se impugnaba, el punto 2 de su apartado c) referido a la prohibición de venta y distribución de determinados productos, como encendedores no recargables y maquinillas de afeitar (que no se encuentran referenciados en la normativa europea como productos de plástico de un solo uso), así como el punto 4 del mismo apartado, en el que se autorizaba al *Consell* para regular restricciones o prohibiciones de otros productos de un solo uso. El TSJCV en esta sentencia declaró la nulidad de estos preceptos, con la cita y los argumentos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que determina la competencia estatal en materia de regulación de la responsabilidad ampliada del productor, cuyo principal fundamento se encontraba en el artículo 31.3 de la anterior ley de residuos de 2011⁴⁶. Aunque, también se debería haber utilizado, llegándose al mismo resultado, la habilitación competencial del Estado en cuanto a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico⁴⁷.

d) **Sobre la genérica prohibición de realizar actividades extractivas impuesta en instrumentos de protección ambiental**

El TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), en su Sentencia núm. 200/2022 de 31 marzo (rec. núm. 88/2019), resolvió, estimando, la impugnación del Decreto 39/2019, de 15 marzo, del *Consell*, de declaración como paraje natural municipal del enclave Romeu, en el término municipal de Sagunto.

⁴⁶ En la actualidad, el ya citado artículo 37.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que reproduce la competencia estatal en esta materia a ejercer mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, además, ahora de una manera más clara al referirse al establecimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, así como al adicionar que los concretos regímenes de responsabilidad ampliada que se establezcan deberán cumplir también los requisitos mínimos generales que la misma ley determina.

⁴⁷ Títulos competenciales referenciados en el ya citado punto 2 de la disposición final undécima de la citada Ley estatal 7/2022.

Los motivos estimados por el TSJCV para estimar el recurso, y declarar la nulidad del Decreto impugnado, fueron dos, el primero referido a la ausencia de memoria económica y, el segundo, sobre la inconstitucional prohibición genérica de actividades extractivas en un extenso espacio. En este último sentido, esta resolución judicial se fundamenta en la ya consolidada doctrina que, desde la conocida STC 64/1982, ha venido estimando la nulidad de aquellos instrumentos de planificación prohibitivos de actividades extractivas en los que no se realizaba una adecuada y suficiente justificación. Conclusión a la que llega el TSJCV acreditando que, en este supuesto, la prohibición genérica únicamente se motiva «a través de justificaciones genéricas y estereotipadas, sin motivación específica referidas a las extracciones mineras». En cualquier caso, el espacio afectado no se encontró desprovisto de protección, por cuanto que ya gozaba, y la conserva, de su declaración y protección como monte de utilidad pública.

e) **Sobre la aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo derivada del conflicto del PATIVEL**⁴⁸

Después de la declaración de nulidad del PATIVEL, realizada por numerosas sentencias del TSJCV, el Tribunal Supremo, durante el 2022, a través de múltiples sentencias anuló dichas resoluciones judiciales del TSJCV, estableciendo doctrina sobre importantes requisitos exigidos en la elaboración de la planificación territorial: estudio económico-financiero; informes en materia de género, familia e infancia; y sobre la evaluación ambiental estratégica.

No es este el lugar para tratar esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino solo poner de manifiesto la aplicación de su doctrina a conflictos pendientes en el TSJCV, lo que ha empezado a suceder ya en el 2022, bien en procesos sobre el PATIVEL, en los que se había acordado su suspensión a la espera de que se pronunciara el Tribunal Supremo⁴⁹, bien en litigios sobre otros instrumentos de ordenación territorial o urbanística en los que se debatían vicios procedimentales afectados por la doctrina del Tribunal Supremo⁵⁰.

⁴⁸ Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana, aprobado mediante el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell. Conflicto al que ya me he referido en anteriores informes de este Observatorio.

⁴⁹ Este es el caso resuelto por la Sentencia del TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 719/2022 de 23 diciembre (rec. núm. 12/2019).

⁵⁰ Este es el caso de la Sentencia del TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) núm. 526/2022 de 1 septiembre (rec. núm. 157/2020), en la que, aplicando la doctrina del Tribunal Supremo sobre el PATIVEL, se desestimaron los motivos que pretendían la nulidad de una modificación del Plan General de Gandía.

5. APÉNDICE INFORMATIVO

NORMATIVA

- Normas legales ambientales:
 - Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular.
 - Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica.
 - Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania
- Normas legales con efectos ambientales:
 - Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat
 - Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana.
 - Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible.
 - Decreto-ley 4/2022, de 10 de junio, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021.
- Reglamentos ambientales:
 - Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del *Consell*, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas.
 - Decreto 64/2022 de 20 de mayo, del *Consell*, sobre conservación de praderas de fanerógamas marinas en la Comunitat Valenciana.
 - Decreto 200/2022 de 25 de noviembre, del *Consell*, por el que se regula la responsabilidad social en las entidades valencianas.
 - Decreto 235/2022, de 30 de diciembre, del *Consell*, por el que se regula la adopción y el reconocimiento de los pactos territoriales por la ocupación y desarrollo local participativo y sostenible de la Comunitat Valenciana, y se crea su registro.
 - Decreto 236/2022 de 30 de diciembre, de *Consell*, por el que se regula el procedimiento de autorización de la activi-

dad de acuicultura, el régimen de inscripción y funcionamiento del registro de establecimientos de acuicultura, y se establecen las normas básicas de organización espacial de la acuicultura marina.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL (RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TSJCV, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 1.^a)

- Sobre evaluaciones ambientales estratégicas, entre otras:
 - Sentencia núm. 64/2022, de 3 febrero.
 - Sentencia núm. 79/2022 de 10 febrero.
 - Sentencia núm. 93/2022 de 16 de febrero.
 - Sentencia núm. 184/2022 de 25 de marzo
 - Sentencia núm. 182/2022 de 29 de marzo.
 - Sentencia núm. 216/2022 de 31 marzo.
 - Sentencia núm. 466/2022 de 6 julio.
- Sobre tramitación de ordenanzas urbanísticas y ambientales:
 - Sentencia núm. 389/2022 de 9 junio.
- Sobre la competencia estatal en materia de responsabilidad ampliada del productor:
 - Sentencia núm. 199/2022 de 31 marzo.
- Sobre la genérica prohibición de realizar actividades extractivas:
 - Sentencia núm. 200/2022 de 31 marzo.
- Sobre la aplicación de la doctrina PATIVEL:
 - Sentencia núm. 526/2022 de 1 septiembre.
 - Sentencia núm. 719/2022 de 23 diciembre.

RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

- Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica:
 - Consellera: Isaura Navarro Casillas.
 - Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica: Francisco José Candela Pina.

- Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental: Julio Ramón Gómez Vivo
 - Dirección General de Calidad y Educación Ambiental: Joan Piquer Huerga.
 - Dirección General del Cambio Climático: Celsa Monrós Barahona.
 - Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez.
 - Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Diego Marín Fabra.
 - Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural: Rogelio Llanes Ribas.
 - Dirección General de Desarrollo Rural: David Torres García.
- Otros departamentos con competencias ambientales:
- Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo
 - Conseller: Rafael Climent González
 - Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo: María Empar Martínez Bonafé.
 - Dirección General de Economía Sostenible: José Vicente Soler Gironés.
 - Dirección General de Industria, Energía y Minas: Silvia Cerdá Alfonso.
 - Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.
 - Consellera: Rebeca Mariola Torró Soler.
 - Secretaría Autonómica de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible: María Pérez Herrero.
 - Dirección General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible: Roser Obrer Marco.
 - Secretaría Autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje: Inmaculada Orozco Ripoll.
 - Dirección General Política Territorial y Paisaje: Rosa Pardo Marín.