

XXXIX. Comunitat Valenciana: Actualización normativa forestal y creación formal de la nueva entidad pública climática

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.* 2.1 Medidas ambientales para los municipios en riesgo de despoblamiento. 2.2 Nuevas normas en materia forestal. 2.2.1 La urgente creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal. 2.2.2 La aprobación del nuevo reglamento forestal. 2.3 Modificaciones ambientales mediante ley de medidas.–3. *Organización.* 3.1 La administración ambiental valenciana: apariencia de vuelta a los orígenes. 3.2 La creación legal de otra agencia: la Agencia Valenciana de Cambio Climático.–4. *Jurisprudencia.* 4.1 Nulidad parcial de la ampliación del PORN del Turia. 4.2 Inactividad ambiental de la administración autonómica. 4.3 Control judicial de las evaluaciones ambientales estratégicas. 4.4 Conflictividad judicial ambiental en el Puerto de Alicante.–5. *Anexo informativo.*

RESUMEN

En el 2023, la Comunitat Valenciana ha actualizado sus normas forestales. También ha regulado medidas ambientales contra el despoblamiento. La lucha contra el cambio climático se ha pretendido reforzar mediante la creación legal de una Agencia específica, aunque se ha establecido una organización administrativa ambiental que parece volver a viejos tiempos.

ABSTRACT

In 2023, the Valencian Community has updated its forestry regulations. It has also regulated environmental measures against depopulation. The fight against climate change has sought to be reinforced through the legal creation of a specific Agency, although the environmental administrative organization that has been established seems to return to old times.

PALABRAS CLAVE

Regulación forestal, Cambio climático, Organización administrativa ambiental.

KEYWORDS

Forestry regulations. Climate change. Environmental administrative organization.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Después de los dos pilares legales sobre transición ecológica aprobados en el 2022, el año 2023 ha servido, en primer término, para solucionar normativamente las discrepancias competenciales con el Estado que se plantearon, precisamente, en relación con las dos leyes sobre transición ecológica de 2022 y, en segundo lugar, para renovar y actualizar el marco de desarrollo normativo forestal, incluido el diseño de nuevos instrumentos económicos que

Todo ello merece una valoración general positiva. No así la insistencia en las múltiples modificaciones legales, siempre a finales de año, a través de la correspondiente ley de medidas.

Sin duda, ha sido la organización administrativa ambiental la que ha sufrido el mayor nivel de innovación, tanto respecto de la nueva estructura del Consell, como en cuanto a la creación formal de una nueva entidad de Derecho público, que se suma a las ya creadas en el 2022 y sobre las que ya realicé una valoración no muy positiva, en virtud de la atribución de funciones que se realiza. Ahora, la valoración también hay que conectarla con su puesta en funcionamiento que, todavía, está pendiente y, probablemente, lo estará durante algún tiempo, si es que no se produce la marcha atrás.

Por último, quiero subrayar la valoración positiva que merece, en cumplimiento de la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, la aprobación, por fin, de la Agenda Urbana Valenciana, mediante Acuerdo del Consell, de 31 de marzo de 2023. Esta Agenda cuenta, entre otras, con una meta específica para la preparación del territorio valenciano frente a los efectos del cambio climático, y en la que se articulan actuaciones sobre cuatro temas críticos transversales, como son: el sistema territorial equilibrado; el paisaje, patrimonio urbano, cultural y territorial; la resiliencia frente al cambio climático e infraestructura verde; y la calidad ambiental y gestión de residuos.

2. LEGISLACIÓN

2.1 MEDIDAS AMBIENTALES PARA LOS MUNICIPIOS EN RIESGO DE DESPOBLAMIENTO

La Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la *Comunitat Valenciana* articula, como medio para alcanzar su finalidad y entre otras

medidas, un relevante conjunto de medidas ambientales referidas a varios sectores, como las energías renovables o la gestión forestal sostenible. Y ello lo realiza, esencialmente, en virtud de una doble finalidad, bien para garantizar el acceso a servicios públicos, bien para la reactivación y la diversificación socioeconómicas y la promoción del empleo, todo ello en relación con los municipios en riesgo de despoblamiento¹.

Entre las primeras, se establece el mandato a la administración autonómica valenciana de atender las necesidades de las viviendas en cuanto a la eficiencia energética y el acceso a las energías renovables para autoconsumo, pero estableciendo una concreta medida, esto es, la obligación de fijar criterios de discriminación positiva para aquellas personas (físicas o jurídicas) que soliciten estos servicios (tanto en edificaciones como en bienes urbanos) y que acrediten su estancia efectiva en el correspondiente municipio en riesgo de despoblamiento o, y esto es importante subrayarlo, quieran establecer su residencia en el mismo. Desde la perspectiva formal, se establece la implantación de un servicio de ventanilla única, en colaboración con las administraciones locales (a través de la denominada *Xarxa Xaloc*, de oficinas de información y asesoramiento) y, cuando pueda verse afectado algún bien inmueble protegido, la citada disposición legal, de nuevo, ordena a la administración autonómica competente la agilización y simplificación de las licencias y otros títulos habilitantes que sean exigibles, aunque, en este caso, sin mayor precisión.

En cuanto al segundo tipo de medidas, nos encontramos tanto medidas transversales², como con específicas dirigidas a un concreto ámbito de actuación. Entre estas, se contemplan la promoción del turismo sostenible³, el impulso a la gestión forestal sostenible y a la prevención de incendios forestales, la eficiencia en el consumo de agua o el fomento de las energías renovables. En este último sector, se introduce el principio de equilibrio territorial en la planificación autonómica sobre transición energética, para potenciar el uso de las energías renovables con la finalidad de generar riqueza y empleo de calidad en los municipios en riesgo de despoblamiento. Para ello, se

¹ De acuerdo con el artículo 15 de la citada Ley 5/2023, son aquellos municipios que cumplan, al menos, cuatro de los indicadores que contempla este precepto, y ello tomando como referencia los datos oficiales del Instituto Valenciano de Estadística o del Instituto Nacional de Estadística.

² Como la referida a los programas de formación y empleo en los que se otorgará prioridad a sectores emergentes, entre otros, el de las energías renovables, la gestión ambiental, o la agricultura y ganadería sostenibles.

³ Ámbito en el que ha sido derogada La Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, mediante el Decreto-ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell.

enuncian un conjunto de líneas de actuación en sintonía con la citada transición energética, como el impulso a las comunidades energéticas locales, o el apoyo a las entidades locales para la implantación de sistemas de ahorro y eficiencia en el consumo energético en sus instalaciones y edificios públicos, así como para la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos, aunque, y ello parece lógico, con preferencia para los proyectos que tengan carácter supramunicipal o mancomunado y que afecten, en todo caso, a los municipios en riesgo de despoblamiento.

2.2 NUEVAS NORMAS EN MATERIA FORESTAL

Los montes y los espacios forestales han sido objeto en el 2023 de importantes disposiciones normativas, unas de carácter urgente o de modificación puntual, otras de actualización, general y pormenorizada, de su marco normativo reglamentario.

2.2.1 **La urgente creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal**

Mediante el Decreto-ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, se procedió a la urgente creación de un fondo para los municipios, destinado a la prevención de incendios y gestión forestal. Instrumento económico cuya creación y puesta en funcionamiento era, a todas luces, indispensable para paliar, en la medida de lo posible, las necesidades económicas de los municipios forestales en su actuación, esencialmente de prevención, contra los incendios que sufren estos importantes espacios.

Como es sabido, no es este un problema exclusivo de la *Comunitat* Valenciana, pero no por ello es menos importante. Con este decreto-ley se intenta actuar en uno de sus frentes, como es la existencia de medios económicos suficientes de los municipios para ejecutar los planes locales de prevención de incendios (PLPIF), obligación que se establece en la Ley 3/1993, Forestal de la *Comunitat* Valenciana y que afecta a más del 95% de los municipios valencianos (todos aquellos que tienen terrenos forestales en sus términos municipales). Pues bien, como actuación de ayuda a estos municipios se instrumentalizaban convocatorias de concurrencia competitiva, mecanismo que ya hacía tiempo había mostrado su insuficiencia. Con este decreto-ley se cambia por completo de instrumento económico, adicionando a la citada ley forestal un título IX sobre la

creación y regulación del Fondo Estratégico Municipal de Prevención de Incendios y Gestión Forestal de la *Comunitat Valenciana*,

Las ayudas a los ayuntamientos previstas con cargo a este Fondo se articulan mediante subvenciones de concesión directa. Para ser beneficiario de las ayudas económicas del Fondo los municipios forestales valencianos tienen, como primera obligación, que contar con el correspondiente plan local (ordinario o reducido) de prevención de incendios forestales aprobado por la administración autonómica. Precisamente, para el cumplimiento de este requisito, durante el 2023 se ha desarrollado una importante labor de planificación (o de revisión y actualización) de estos planes locales que han ido obteniendo la correspondiente aprobación autonómica. Pero, además, el decreto-ley 1/2023 exige el cumplimiento municipal de otra serie de obligaciones⁴. Todos aquellos municipios forestales que cumplan estas condiciones serán destinatarios de las ayudas del Fondo, que se distribuirán, a través del procedimiento específico que se diseña⁵, en virtud de la aplicación de una serie de reglas, similares a otros fondos de análoga naturaleza, concretamente: un 20% se distribuirá por igual entre todos los municipios; un 40% en función de la superficie forestal del municipio (de acuerdo con la cartografía de PATFOR⁶); otro 20% en virtud de la *ratio* entre la superficie forestal y la población municipal; y el último 20% en función de la *ratio* entre la superficie forestal protegida y la superficie forestal total del municipio.

La dotación económica de este Fondo se establece anualmente en la Ley de Presupuestos de la Generalitat, aunque el decreto-ley ya incorporó la adecuación del correspondiente crédito presupuestario para el ejercicio del 2023 y, en consecuencia, tras el correspondiente procedimiento se adjudicaron las ayudas económicas directas a los municipios forestales que cumplían las referenciadas obligaciones⁷. Se trata de unas ayudas compatibles con las de otros

⁴ Concretamente.: a) haber cumplido la obligación de remitir a la Conselleria competente los documentos indicados en el apartado 2 del artículo 199 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la *Comunitat Valenciana*; b) presentar la cuenta general ante la Sindicatura de Cuentas de la *Comunitat Valenciana* en los términos establecidos en la normativa reguladora de la misma; c) haber remitido, en su caso, el correspondiente plan económico-financiero en los términos dispuestos en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al órgano de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de las entidades locales de la *Comunitat Valenciana* (actual artículo 79 de la Ley 3/1993)

⁵ Que ya ha sido modificado por la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

⁶ Plan de Acción Territorial Forestal de la *Comunitat Valenciana*, al que luego me referiré.

⁷ Resolución de 16 de mayo de 2023, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, de concesión directa de subvención, a los ayuntamientos de la *Comunitat Valenciana* con el plan local de prevención de incen-

fondos municipales existentes⁸, y ayudas condicionadas, esto es, afectas a unos fines específicos, ya que deben financiar actividades contempladas en los planes de prevención de incendios forestales o en los instrumentos técnicos de gestión forestal aprobados por la administración autonómica.

2.2.2 La aprobación del nuevo reglamento forestal

En el año 2023 se aprobó, por fin, el nuevo desarrollo normativo de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, sustituyendo al antiguo el Decreto 98/1995, así como a un importante número de desarrollos normativos específicos o parciales. En veintiocho años de vigencia del anterior reglamento⁹, las modificaciones del ordenamiento forestal valenciano han sido muchas y sustanciales, así como también ha variado y evolucionado sustancialmente la realidad del ordenamiento jurídico estatal y europeo al que debe ajustarse la gestión forestal valenciana, por lo que ya era reclamado desde distintos sectores y agentes implicados la necesidad de un marco de desarrollo normativo actualizado y estable, que ofreciera claridad y seguridad.

Por esta razón, el nuevo reglamento incorpora una minuciosa regulación de todos los aspectos que intervienen en la gestión forestal, o que la afectan, desde la propiedad forestal y la clasificación de los montes y su planificación, hasta las actividades recreativas o deportivas en este ámbito, dedicando un título específico a los incendios forestales, y procediendo a la derogación expresa de las normas hasta ese momento vigentes. De esta forma, además del citado reglamento de 1995, se derogan las disposiciones reglamentarias específicas en materia incendios forestales, de uso recreativo y actividades deportivas, de circulación de vehículos, o de organización (como la relativa a los consejos forestales de demarcación o a la Mesa Forestal de la *Comunitat Valenciana*), incluso, también, algunos preceptos de la de ordenación ambiental de explotaciones mineras en espacios forestales. Todos estos aspectos tienen su correspondiente regulación, equivalente o sustitutiva, en el nuevo

dios forestales aprobado para la ejecución del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal durante el año 2023.

⁸ En esta norma se citan expresamente: el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo de Cooperación Municipal para la lucha contra el despoblamiento, y el Fondo de Cooperación Municipal para los municipios turísticos (estos dos últimos son, en puridad, líneas específicas de financiación dentro del fondo general de cooperación municipal).

⁹ Veinticinco años de vigencia dice el preámbulo del tratado Decreto, lo que arrastra desde casi su primer borrador y no se ha modificado, significativa tardanza.

reglamento, aunque alguno de ellos no exento de conflictividad social con los colectivos afectados, como es el caso de algunas actividades deportivas federadas. Evidentemente, dada su finalidad de actualización normativa forestal, también incorpora el reglamento nuevos y relevantes preceptos, como el relativo a la creación del registro de terrenos aptos para albergar proyectos de absorción de dióxido de carbono (CO₂) para la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Dentro de este conjunto de regulaciones reglamentarias afectadas destaca la importante derogación parcial del Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la *Comunitat Valenciana* (PATFOR)¹⁰, cuya regulación se encuentra, ahora, en el nuevo reglamento. Ahora bien, sorprende la derogación de los artículos que constituyen la base normativa de desarrollo de la cartografía del PATFOR, sin establecer régimen transitorio alguno¹¹. Esta cartografía forestal que, aunque necesitada de actualización, tiene un importante valor informativo para la toma de decisiones en este ámbito y, además, puede tener, incluso, carácter vinculante para las demarcaciones forestales que cuenten con plan de ordenación de los recursos forestales. Cartografía que sigue siendo objeto de referencia normativa, la última por el ya citado Decreto-ley 1/2023.

2.3 MODIFICACIONES AMBIENTALES MEDIANTE LEY DE MEDIDAS

El legislador valenciano sigue con la costumbre de introducir innumerables modificaciones normativas a través de la correspondiente ley de medidas (de acompañamiento a los presupuestos), ahora, la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Refiriéndome solo a aquellas modificaciones ambientalmente relevantes nos encontramos, por una parte, con la modificación de tributos ambientales y, por otra, con sustantivas modificaciones ambientales en varios sectores.

En cuanto a los tributos, únicamente reseñar la modificación de varios elementos del Impuesto sobre las Emisiones de Dióxido de Carbono de los Vehículos de Tracción Mecánica, regulado en la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio cli-

¹⁰ Se derogan los artículos 8 y 9, y desde el artículo 17 hasta el 92.

¹¹ Sí se establece para los planes de prevención de incendios de parques naturales.

mático y la transición ecológica, entre ellos, la tarifa, las bonificaciones o algunas cuestiones de su gestión tributaria¹².

Las modificaciones ambientales a leyes sectoriales hacen referencia a movilidad, residuos y suelos contaminados, cambio climático y transición ecológica, prevención ambiental, ordenación del territorio y urbanismo, puertos, caza, bienestar animal y, como ya he citado, prevención y extinción de incendios forestales.

Algunas de estas reformas están justificadas. Así, las modificaciones realizadas en las dos leyes de 2022, sobre transición ecológica y cambio climático, y sobre residuos y economía circular (la citada Ley 6/2022, y la Ley 5/2022, respectivamente) obedecen a los acuerdos alcanzados por la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración del Estado-Generalitat¹³. Sin embargo, respecto de otras esta justificación no se ve tan clara. En este sentido, llama la atención la modificación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control de actividades, disposición que se incorporó en diciembre de 2019¹⁴ para la regularización ambiental de instalaciones de titularidad pública, otorgando para ello un plazo de cuatro años y que, tras su incumplimiento, ahora se concede un nuevo plazo hasta el 1 de enero de 2028 (es decir, otros cuatro años más). Una nueva oportunidad para las administraciones públicas incumplidoras que, si vuelven a incumplir, el legislador valenciano, sin duda, otorgará un nuevo plazo.

3. ORGANIZACIÓN

3.1 LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA: APARIENCIA DE VUELTA A LOS ORÍGENES

La nueva organización del Consell se produjo con el Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, sobre la determinación del número y la denominación de las consellerías, completado por el Decreto 12/2023, de 20 de julio, del president de la Generalitat, que determinó las secretarías autonómicas, y por el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, que estableció la estructura orgánica básica de la presidencia y de las consellerías de la Generalitat.

¹² También se realiza una modificación puntual de los sujetos pasivos del canon de saneamiento, así como también se modifica puntualmente el Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente que reguló el artículo 154 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre.

¹³ Publicadas en el BOE de 21 de junio de 2023,

¹⁴ Mediante la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

A partir de ahí, la nueva administración ambiental valenciana se reorganizó mediante el Decreto 147/2023, de 5 de septiembre, del Consell, de aprobación del reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, desarrollado por la Orden 2/2024, de 6 de marzo, de dicha conselleria. A esta conselleria se atribuyen las competencias «en materia de medio ambiente, caza, recursos hídricos, bienestar animal, urbanismo y vertebración del territorio, obras públicas, y transportes, puertos y aeropuertos». Las competencias energéticas se atribuyen a la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, y las competencias en prevención y extinción de incendios (también forestales) se asignan a la Conselleria de Justicia e Interior.

Con todo ello, volvemos a una estructura administrativa clásica en la que, de su denominación, se suprimen novedosos términos como (solo desde la vertiente ambiental) emergencia climática o transición ecológica. Es más, en el citado Decreto 147/2023 el cambio climático aparece solo referenciado como una materia más entre las atribuidas a la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental (de la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Territorio) en una larga relación: «calidad y educación ambiental, prevención y control integral de la contaminación, residuos, suelos contaminados, contaminación atmosférica y acústica, intervención administrativa ambiental, inspección medioambiental, cambio climático, calidad del aire y protección del medio ambiente atmosférico». Parece que la emergencia climática que fuera declarada por el Consell ya hace algunos años ha dejado de existir.

3.2 LA CREACIÓN LEGAL DE OTRA AGENCIA: LA AGENCIA VALENCIANA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Como complemento organizativo del marco valenciano sobre cambio climático estaba pendiente la aprobación legal de una nueva estructura pública, en este caso, la Agencia Valenciana de Cambio Climático, que ha sido creada mediante la Ley 1/2023, de 8 de marzo, opción de ley específica que no es la primera en este ámbito¹⁵.

De igual manera, como en otras estructuras similares¹⁶, la intención del legislador, según manifiesta de manera expresa, es

¹⁵ Me refiero a la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, por la que se creó la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático. Véase el comentario que realiza René Javier SANTAMARÍA ARINAS, «La Rioja: paisaje, patrimonio natural y estrategia para la economía circular», en el volumen de este *Anuario de derecho ambiental 2023*, pp. 946 a 948.

¹⁶ Además de la citada, otras como la Agencia de energía y cambio climático de Castilla-La Mancha, la Agencia Canaria de Acción Climática, Energía y Agua, o la Agencia de transición energética de Navarra.

«la creación de estructuras instrumentales» que sirvan como mecanismo de integración y, por tanto, de coordinación de las diversas competencias autonómicas para, con ello, garantizar «la coherencia de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos que se fijan en los diferentes instrumentos de planificación para la mitigación y adaptación al cambio climático». Loable finalidad, pero con algunos reparos en su configuración legal, esencialmente su creación al margen de competencias energéticas. Por ello, creo que algunas funciones esenciales que se le atribuyen a esta Agencia serán de difícil ejecución ya que tienen casi exclusivamente una trascendencia energética, como proponer y evaluar planes de acción en el ámbito de la mitigación, o coordinar y ejecutar planes y programas climáticos o presupuestos de carbono.

Además, esta Agencia se suma a otras tantas estructuras instrumentales valencianas que se crean pero que no entran en funcionamiento y, parece en estos momentos, no existe demasiada voluntad en ello. Solo en el ámbito de la transición ecológica nos encontramos con dos, la Agencia que aquí se trata y la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, creada por la disposición final primera de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular. Y en ambos supuestos se han realizado modificaciones que hacer adivinar, como mínimo, la dilación de su puesta en funcionamiento.

En el caso de la Agencia Valenciana de Cambio Climático, pasado el plazo de doce meses para aprobar por decreto su puesta en marcha, de acuerdo con su ley estas funciones se siguen asumiendo por la dirección general competente en materia de cambio climático. En esta línea, la antes citada Orden 2/2024, de 6 de marzo, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, dispone en su disposición transitoria segunda que los asuntos y expedientes que correspondan a las materias atribuidas a la Agencia se tramitarán por la Subdirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, de la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental, pero no solo «hasta la total operatividad de la Agencia Valenciana de Cambio Climático», sino también hasta «el desarrollo normativo de la Ley 6/22, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana». No acabo de entender esta última condición, salvo que quiera advertirse de la nula voluntad sobre su puesta en funcionamiento, aunque es cierto que se ha creado, con dotación simbólica, en los Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2024 una previsión para esta Agencia, tanto para transferencias corrientes como para transferencias de capital.

Lo mismo sucede en cuanto a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, cuya operatividad ha sido expresamente dilatada en el tiempo con la modificación que ha realizado la ya citada Ley 7/2023, de medidas, al suprimir el plazo (ya cumplido) que se otorgó para su puesta en funcionamiento. Con esta modificación, ahora la disposición final primera de la Ley 5/2022, por la que se crea esta Agencia, únicamente señala que el «Consell aprobará mediante decreto los estatutos de la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular y tomará las medidas necesarias para ponerla en funcionamiento», sin mención a estatutos ni a plazo alguno.

Aunque, por tanto, no parece que vayamos a tener operativa la Agencia Valenciana de Cambio Climático a corto plazo, paso a continuación a exponer, brevemente, su configuración.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se trata de una entidad de Derecho público del supuesto residual (y definidas por exclusión) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones¹⁷. Sus estatutos deben ser aprobados por decreto del Consell, y deberá ejercer su actividad en el marco del correspondiente contrato plurianual de gestión¹⁸ y en virtud de un plan de acción anual. Su régimen jurídico se establece en el artículo 155 de la citada Ley 1/2025, no obstante, su ley de creación repite la base del mismo al indicar que la Agencia «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 aquello específicamente regulado en esta ley, sus estatutos y la legislación presupuestaria».

Sin perjuicio de lo ya indicado en cuanto a las competencias energéticas, las funciones de la Agencia van desde la propuesta y evaluación de políticas y planes de mitigación y adaptación climática, hasta el fomento y la realización de actividades de difusión, investigación e innovación en el ámbito climático. Aunque también la ley le encomienda funciones muy concretas, como elaborar, con carácter bienal, un barómetro social, elaborar y publicar el inventario y registro de emisiones de gases efecto invernadero, o desarrollar y validar metodologías de cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero para las organizaciones, sus productos y servicios. Además, debe comparecer, al menos una vez al año, ante el

¹⁷ Su artículo 2.3.a) clasifica los organismos públicos de la Generalitat en: 1.º Organismos autónomos, 2.º Entidades públicas empresariales y 3.º Otras entidades de derecho público distintas de las anteriores. En este último grupo se integra esta Agencia.

¹⁸ También aprobado por el Consell, a propuesta de la conselleria de adscripción, y con informe favorable de la conselleria con competencia en las materias de hacienda y de sector público.

Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente para informar sobre su actividad.

Por último, respecto de su organización, que deberá ser desarrollada por sus estatutos, se integra, como es habitual, por unos órganos superiores, unos órganos ejecutivos y un órgano asesor y de participación. La presidencia y el consejo de dirección son los órganos superiores. En el ámbito ejecutivo nos encontramos con la dirección y, como apoyo y gestión de servicios comunes, con la secretaría general técnica. El correspondiente órgano colegiado de asesoramiento y participación es el denominado consejo de participación que, aunque se determinará definitivamente en los estatutos, la ley exige que en su composición se integren, también como es habitual, representación no solo de la administración autonómica y local, sino también de la sociedad y de los agentes sociales y económicos, organizaciones ecologistas, universidades y centros de investigación, así como personas expertas a título individual.

4. JURISPRUDENCIA

4.1 NULIDAD PARCIAL DE LA AMPLIACIÓN DEL PORN DEL TURIA

El PORN del Turia fue objeto de un largo proceso de revisión y ampliación que, finalmente, se aprobó mediante el Decreto 112/2021, del Consell, de 6 de agosto. En cuanto a la ampliación del plan se planteó referida a zonas del Alto Turia (afectando a los municipios de Bugarra, Gestalgar y Chulilla), y ello con la finalidad (y justificación) de dotar de continuidad ecológica al Río Turia, protegiendo y regulando los espacios entre su cauce bajo (hasta ese momento únicos incluidos en su Parque Natural) y los citados espacios del Alto Turia. Sin embargo, en la tramitación del expediente, y en virtud de una alegación, se incluyeron dentro de la ampliación del PORN una serie de zonas pertenecientes al municipio de Paterna, cuya realidad física y jurídica difiere notablemente de las zonas y municipios afectados por la ampliación planteada. Una mala *praxis* de la administración autonómica, que no modificó sustancialmente el expediente justificativo de la ampliación, ni elaboró un informe de sostenibilidad económica acorde con la misma, condujo a la nulidad parcial del PORN (aunque solo en virtud del primer motivo referido), ya advertida por el Consejo Jurídico Consultivo e, incluso, por la propia Abogacía de la Generalitat.

En efecto, contra esta concreta ampliación interpuso recurso el Ayuntamiento de Paterna (así como otros recursos por parte de empresas y otros sujetos legitimados¹⁹), que ya, en varios momentos anteriores y en vía administrativa, había presentado alegaciones que no fueron tenidas en cuenta. Mediante Sentencia del TSJ (Sala de lo Contencioso-administrativa, sección 1.ª) núm. 319/2023, de 15 de junio (recurso núm. 221/2021) se estimó parcialmente la pretensión del citado ayuntamiento, declarando la nulidad del PORN en cuanto a la inclusión de las zonas del municipio de Paterna afectadas y, por tanto, fueron excluidas del ámbito territorial de la ampliación del PORN del Turia. El único motivo aceptado por el Tribunal que fundamentó la estimación del recurso fue la falta de justificación de la inclusión en el ámbito de ampliación del PORN del Turia de las zonas del término municipal de Paterna (concretamente, Les Moles, incluyendo Hondo, Rabosar, Pisadors y Cova de la Mel). Visto el expediente no podía ser otra la conclusión, ya que, tal como acreditó el Ayuntamiento de Paterna, ni está justificado por la finalidad de la ampliación, esto es, la pretendida continuidad y conectividad ecológica, ni existe una motivación específica para ello en todo el expediente, concluyendo el Tribunal en la ausencia de acreditación del valor ecológico de estos suelos y de la «continuidad de la infraestructura verde dado que se ve totalmente interrumpida por las áreas urbanas o las infraestructuras existentes».

Aunque el Tribunal no estimó el argumento referido a la insuficiencia de la memoria o análisis de sostenibilidad económica, lo cierto es que este hecho fue objetado por el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo (Dictamen 504/2021, de 3 de agosto), y advertido en el informe de la Abogacía de la Generalitat. Como afirma la sentencia citada, se pretendió subsanar mediante un informe del jefe del Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, lo que, en modo alguno se produce, aunque la sentencia tratada no estima el motivo por la aplicación de una discutible doctrina del Tribunal Supremo sentada en sus sentencias sobre el PATIVEL, y por la atribución al Ayuntamiento de Paterna de la carga de acreditación de «unos mayores desembolsos por parte de la Generalidad Valenciana» a causa de la inclusión de estos suelos. Creo que se debería haber estimado también este motivo, dada la absoluta ausencia, en puridad, de análisis de sostenibilidad económica en este plan. Con esta posición, en esta sentencia se vuelve a incidir en otorgar una especie de «manga ancha» a la administración

¹⁹ Resueltos por las SSTSJCV (Sala Contencioso-administrativa, sección 1.ª) núm. 428/2023, de 31 de julio (rec. núm. 228/2021), y núm. 442/2023, de 14 de septiembre (rec. núm. 219/2021).

pública en cuanto a la verificación de la necesaria sostenibilidad económica de las planificaciones territoriales.

4.2 INACTIVAD AMBIENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

El TSJ de la Comunidad Valenciana en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.^a) núm. 29/2023, de 24 de enero (recurso núm. 118/2020) condenó a la administración pública valenciana a adoptar, de manera urgente, los planes de mejora de calidad del aire en determinadas zonas y aglomeraciones afectadas por contaminación de ozono.

Esto no es nuevo, por cuanto que ya se había producido en otros ámbitos autonómicos, y hace años, como en Castilla y León en el 2018²⁰. El demandante, el objeto del litigio, los hechos probados y los fundamentos que le sirven al Tribunal para condenar a la administración autonómica siguen siendo los mismos.

De esta forma, el objeto del recurso interpuesto por Ecologistas en Acción fue, exactamente, la «resolución de la Secretaría Autonómica de emergencia climática y transición ecológica de 3 de julio de 2020 que inadmite recurso de alzada contra informe de la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental de 7 de junio de 2019 emitido en contestación a la petición de 3 de junio de 2019 de adopción urgente de planes de mejora de la calidad del aire en las zonas y aglomeraciones afectadas por contaminación de ozono». La solicitud se basaba en la superación en determinadas zonas de los valores objetivo para el ozono, fijados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero. En virtud de este dato, se solicitó por la asociación ecologista la adopción urgente de los Planes de mejora de la calidad del aire previstos en el artículo 16 de la Ley 34/2007 y en el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, «con el alcance y procedimiento legalmente establecidos, incluidos los requisitos de participación pública y publicación». El Tribunal, con cita de jurisprudencia (interna y europea) no acepta el principal argumento de la administración valenciana respecto de la inexistencia de un plan estatal previo, señalando que «la actuación de las Comunidades Autónomas, sin ser totalmente independiente de la actuación del Estado ya que la calidad del aire no tiene fronteras, estimamos que puede llevar a cabo una actuación independiente si bien más limitada que en el supuesto que tener el Estado un plan global», y constatando tanto el

²⁰ Véase el comentario de SANZ RUBIELES, I., «Castilla y León: a vueltas con la energía nuclear», en el volumen correspondiente a este *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, pp. 1038 y 1039.

hecho de la superación de los valores objetivo para el ozono relativos a la mejora de la calidad del aire (para la protección de la salud humana y de la vegetación) en determinadas zonas²¹, como que la Generalitat Valenciana carece de planes de mejora de la calidad del aire para alcanzar dichos objetivos, anula las resoluciones recurridas y condena a la administración pública valenciana a elaborar y aprobar sin dilaciones los planes para las zonas y aglomeraciones afectadas por superaciones de los valores objetivo para el ozono. Pero, además, fija un plazo de ocho meses (el demandante había solicitado que se fijara un plazo de seis meses), para realizar las primeras actuaciones, concretamente, las primeras fases del procedimiento de evaluación ambiental estratégica (actuaciones previas a la redacción; redacción del borrador y del documento inicial estratégico; e inicio de la fase de consultas).

4.3 CONTROL JUDICIAL DE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS

Las elaboración y aprobación de planes territoriales o urbanísticos, y su correspondiente evaluación ambiental estratégica, ha sido objeto de varios litigios resueltos en 2023, en los que se han enjuiciado varios aspectos de estas evaluaciones, incluso para evitar intentos de fraude de ley.

Así, nos encontramos con la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 332/2023, de 22 de junio (recurso núm. 223/2021), en la que se recurre la aprobación definitiva en 2021, por parte del órgano autonómico territorial, de una modificación de Plan General, concretamente el del municipio de Tavernes Blanques. Esta modificación se encontraba sometida al procedimiento simplificado de evaluación. Pues bien, entre los diversos motivos que se alegan, el que conduce al Tribunal a declarar la nulidad de su aprobación es la caducidad del informe ambiental estratégico por transcurrir más de cuatro años, desde que se adoptó y publicó hasta la aprobación de la modificación, «defecto esencial» –en expresión del Tribunal– que conduce a la nulidad.

Otro conflicto que, en este ámbito, se ha resuelto se produjo entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Alicante. Este, pretendiendo ejecutar una sentencia del TSJ de 1992, treinta y seis años después adopta un acuerdo sobre delimitación (y clasificación) de un determinado suelo (en su día urbanizable no programado), operación

²¹ Lo que, por cierto, es fácil comprobar a través de los informes anuales sobre evaluación de la calidad del aire que realiza la Generalitat Valenciana, el último disponible del año 2022.

que, a todas luces, incidía en la ordenación estructural del término municipal, por lo que debería haberse elaborado y aprobado la correspondiente modificación de planeamiento, con la evaluación ambiental estratégica, correspondiendo su aprobación a la administración autonómica valenciana. La Generalitat Valenciana, obviamente, interpuso recurso cuyo conocimiento, al instrumentalizarse por el ayuntamiento mediante un acto, fue asumido por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Alicante que, mediante sentencia núm. 182/2021, de 9 de abril, lo inadmitió. Interpuesta la apelación por la Generalitat, se resuelve mediante la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.^a) núm. 217/2023 de 28 abril, (recurso apelación núm. 347/2021), en la que anula el acuerdo del Ayuntamiento de Alicante, obligándole a elaborar el correspondiente instrumento de ordenación, o su modificación, a través del procedimiento legalmente establecido con sujeción a la evaluación ambiental estratégica.

Por último, en la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.^a) núm. 700/2023, de 29 diciembre (recurso núm. 161/2022), se resuelve un recurso contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Calpe, de 13 de septiembre de 2021, por el que se aprobó definitivamente un estudio de detalle. Entre los argumentos de la parte demandante, el Tribunal estima el motivo relacionado con la fase de consulta, información pública y notificación a personas interesadas del estudio ambiental estratégico. Comprobado el incumplimiento por el Ayuntamiento de la adecuada realización de estos trámites, y advertido su carácter esencial, el Tribunal declara la nulidad de la aprobación del estudio de detalle. Hay que reseñar que el estudio de detalle era, en el momento temporal en el que se sitúa el conflicto, un instrumento de ordenación sujeto a la evaluación ambiental de acuerdo con la legislación territorial y urbanística valenciana, lo que fue modificado, excluyendo los estudios de detalle de la evaluación ambiental estratégica²².

4.4 CONFLICTIVIDAD JUDICIAL AMBIENTAL EN EL PUERTO DE ALICANTE

Las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, así como determinadas actividades peligrosas, ubicadas o por ubicar

²² En la redacción dada por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, el actual punto 4 del artículo 46 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, expresamente indica que: «dada su escasa entidad y su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, los estudios de detalle no se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, de acuerdo con el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE».

en el Puerto de Alicante siguen siendo objeto de conflictos sociales y, durante el 2023, de resoluciones judiciales, ya sea a instancia de asociaciones vecinales²³ o de consumidores²⁴, o mediante recursos por parte de las empresas concesionarias del puerto. En este sentido, mediante STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 39/2023, de 26 de enero (recurso núm. 151/2020)²⁵ se resolvió el conflicto sobre la autorización administrativa de emisiones a la atmósfera otorgada por la administración autonómica para la instalación de depósito y almacenamiento de graneles sólidos en el puerto de Alicante, llegándose, tras esta citada sentencia, a una especie de equilibrio entre, por una parte, lo pretendido por una asociación de consumidores, que había obtenido cierta satisfacción en la vía administrativa al modificarse la autorización e imponer la administración valenciana tres nuevas condiciones en la misma y, por otra parte, la empresa concesionaria, que recurriendo judicialmente esta ampliación de condiciones que, incluso, podía afectar al buen fin de la concesión por lo sobre costes que implicaba, obtuvo una estimación parcial del Tribunal, que declaró la nulidad de dos de las tres modificaciones establecidas, precisamente las que conllevaban una notable inversión al concesionario.

5. ANEXO INFORMATIVO

NORMATIVA

- Ley 1/2023, de 8 de marzo, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático.
- Ley 2/2023, de 13 de marzo, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal.

²³ Que en este año 2023 han perdido alguna de las batallas procesales, como la que planteó sobre determinada actividad realizada al aire libre (carga y descarga de graneles pulverulentos) y que se desestimó mediante STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 398/2023, de 18 de julio (rec. núm. 1/2022).

²⁴ Como el conflicto relativo a un proyecto de almacenaje de carburantes que todavía está pendiente, pero sobre el que la asociación de consumidores ha sufrido algún revés judicial y sobre el que, incluso, ha tenido incidencia, esencialmente en cuanto a las distancias exigidas, la STC 63/2023, de 24 de mayo de 2023, al declarar inconstitucional la aplicación a los puertos de interés general (de titularidad estatal, como el de Alicante) la regulación que se incorporó al artículo 7.6 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, mediante la Ley 7/2021, de 29 de diciembre.

²⁵ También la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 105/2023, de 23 de febrero (rec. núm. 202/2020), aunque, aquí, desestimando la pretensión.

- Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial.
- Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.
- Decreto-ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana para la creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal.
- Decreto-ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell, de derogación de la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible.
- Decreto-ley 14/2023, de 19 de diciembre, realiza modificaciones puntuales en el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021.
- Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la *Comunitat* Valenciana.
- Decreto 147/2023, de 5 de septiembre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.
- Orden 2/2024, de 6 de marzo, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por la que se desarrolla el Decreto 147/2023, de 5 de septiembre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.

RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

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

- Consellera: Salomé Pradas Ten.
- Secretario autonómico de Medio Ambiente y Territorio: Francisco Javier Sendra Mengual.
- Director general de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental: Miguel Ángel Ivorra Devesa.
- Director general de Medio Natural y Animal: Raúl Mérida Gordillo.

- Director general de Calidad y Educación Ambiental: Jorge Blanco Coll.
- Directora General del Agua: Sabina Goretti Galindo Benito.
- Secretario autonómico de Infraestructuras y Transportes: José Vicente Dómine Redondo.
- Director general de Costas, Puertos y Aeropuertos: Vicente Martínez Mus.
- Director gerente de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio: Santiago Gambín Cande.

Otros departamentos con competencias ambientales.

- *Conselleria* Justicia e Interior. Director general de Prevención de Incendios Forestales: Francisco José Aparisi García.
- *Conselleria* de Innovación, Industria, Comercio y Turismo. Director general de Energía y Minas: Manuel Argüelles Linares.
- *Conselleria* de Agricultura, Ganadería y Pesca.
 - Director general de Desarrollo Rural: Francisco Javier Benito Goerlich.
 - Director general de Política Agraria Común (PAC): Joaquín Gómez Bau.
 - Director general de Pesca: Francisco Juan Espinós Gutiérrez.

