

Castilla-La Mancha: el reto de la sostenibilidad en un contexto de escasez presupuestaria

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	460
2. Legislación: adaptación de la normativa ambiental regional a la Directiva Bolkestein	461
3. Organización: la creación del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha	464
4. Ejecución: nuevos planes y nuevas estrategias frente al cambio climático	467
5. Jurisprudencia ambiental: la ilegalidad del trazado del AVE Madrid-Valencia, la demanialidad de las Lagunas de Ruidera y la autorización de la central térmica de ACECA	471
A) La STS de 22 de septiembre de 2009, por la que se declara la nulidad del subtramo Motilla el Palancar-Valencia del AVE Comunidad de Madrid-Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia	471
B) La STS de 1 de diciembre de 2009, sobre la autorización de la central térmica ACECA: reconocimiento de la acción popular y de la legitimación de las organizaciones ecologistas en el procedimiento de autorización la irrelevancia de los defectos formales respecto a la declaración de impacto ambiental subsumida en la autorización sustantiva	473
C) La STS de 22 junio 2009: el reconocimiento de las Lagunas de Ruidera como bien de dominio público hidráulico	474
6. Problemas: cementerios nucleares, trasvases y humedales, política hidráulica y el eterno dilema ecología <i>versus</i> desarrollo	475
	459

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma	477
8. Bibliografía	478

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2009 ha sido escaso en producción normativa, pero importante en medidas estratégicas relacionadas con las distintas vertientes de la lucha contra el cambio climático, con la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha y el proyecto ya sometido a información pública de un ambicioso Plan autonómico de Lucha contra el Cambio Climático que, sin embargo, no está suscitando tantas adhesiones como las que inicialmente se previeron. Llamamos aquí la atención simplemente en la retirada de la firma de este último Pacto por diversos grupos ecologistas, denunciando su incompatibilidad con la estrategia energética para el período 2009-2012.

Por otro lado, en la crónica anterior señalábamos como la innovación más destacable la pérdida de identidad de la Consejería de Medio Ambiente y la disgregación de sus servicios administrativos y entes públicos asociados entre las Consejerías de Industria y Agricultura. Y junto a ello las reticencias, manifestadas tempranamente, al ver en esta desnaturalización un retroceso en el ámbito ambiental frente a las políticas desarrollistas de infraestructuras, urbanismo y explotación de recursos naturales. La valoración de la trayectoria general de este año puede confirmar algunas consecuencias negativas. De ellas destacaríamos la actual crisis organizativa y de actuación atravesada por el Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, que no ha podido emprender acciones programadas, como la ampliación de la Red de Espacios Naturales Protegidos. Pero también los incumplimientos del Plan Regional contra el veneno y la sostenibilidad de la práctica de la caza, que exigen imperiosamente una revisión en profundidad del modelo de gestión cinegética que impera en nuestra Comunidad Autónoma.

Por otro lado, y a pesar de la bondad de estos dos últimos años hidrológicos, otra vez el agua ha sido fuente de conflicto. Primero por la inconclusa aprobación del proyecto de reforma de Estatuto de autonomía, paralizado por el desacuerdo de las regiones vecinas en torno al fin del trasvase Tajo-Segura e incluso respecto a la reserva de recursos hídricos que, como ele-

460

mento de negociación, fue introducida por Castilla-La Mancha a imagen y semejanza de otros Estatutos ya aprobados con idénticas pretensiones y ninguna reticencia. También porque aún estamos a la espera de si los reiterados globos sonda del Gobierno sobre un nuevo trasvase del curso medio del Tajo a Levante se harán realidad. A lo que se suma, en fin, la crítica situación que atravesó este año el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.

Dicho esto, la única normativa del período que requiere un estudio específico es la autonómica Ley ómnibus –si se nos permite el símil con la conocida Ley estatal– que ha procedido a la modificación de diversas normas de contenido ambiental para su adaptación de la trasposición de la Directiva de servicios.

2. LEGISLACIÓN: ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL REGIONAL A LA DIRECTIVA BOLKESTEIN

La primera norma a que debemos referirnos es la Ley 7/2009, de 17 diciembre, de mercado interior, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12-12-2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Esta Directiva, traspuesta a nuestro ordenamiento mediante la Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la conocida como Ley Paraguas) y la Ley 25/2009 de modificación de la legislación estatal para la adaptación normativa sectorial afectada (la Ley ómnibus), exige la adopción por las Comunidades Autónomas de las medidas normativas y ejecutivas necesarias para la acomodación a la legislación básica. Este segundo escalón necesario al proceso de trasposición de la norma comunitaria debe conllevar una valoración de los procedimientos y los títulos habilitantes autonómicos, con el objeto de decretar su compatibilidad con lo dispuesto en la Directiva y en la Ley paraguas. Nuestra autonomía ha sido de las últimas en proceder a esta adaptación. Lo que no consideramos censurable, sino más bien prudente y acertado pues, al esperar a la normativa estatal de referencia, ha evitado incorrecciones y carencias apreciables en otras adaptaciones autonómicas precipitadas, por un lado. Y, por otro, también ha esquivado la incorrecta técnica legislativa de utilización de las impertinentes y nada seguras, desde el punto de vista jurídico, «leyes de acompañamiento» para la adaptación pertinente.

Como señala la Exposición de Motivos, esta Ley autonómica responde a la necesidad de adaptación de sus normas con rango de Ley a la legislación básica estatal, debiendo tenerse en cuenta «cuando afecte a sectores de actividad en los que la Comunidad Autónoma no tiene competencias exclusivas».

Redacción, a nuestro entender, no muy afortunada, pues en el articulado son reformadas principalmente normas dictadas en virtud de títulos autonómicos exclusivos (léase, agricultura, ganadería, ordenación del turismo).

No vamos a entrar aquí en los problemas de articulación normativa que presenta la trasposición de mercado interior de servicios (para lo que nos remitimos a las consideraciones realizadas en el capítulo de esta obra dedicado a la legislación básica en general). Pero lo cierto es que el proceso se aventura particularmente dificultoso en este terreno y corresponderá a los distintos entes implicados alcanzar los fines perseguidos con el debido respeto a la distribución constitucional de competencias. Que, dicho sea de paso, es obviamente evitado por la norma comunitaria, pero tampoco resuelto en las normas estatales básicas de referencia que, como la Directiva, fijan su punto de mira en las implicaciones sustanciales y meramente cuantitativas de los mercados de servicios, orillando los inevitables problemas que plantean sectores materialmente afectados cuyas competencias, en su mayor parte, son concurrentes entre Estado, Comunidades Autónomas y, no lo olvidemos, Corporaciones Locales.

Como ya se ha señalado (LINDE PANIAGUA, 2008, p. 93, PAREJO ALFONSO, 2009, p. NOGUEIRA LÓPEZ, pp. 11 y ss.) será quizás el principio de validez general de las autorizaciones en todo el territorio el que más inconvenientes plantea desde el punto de vista de la descentralización política y administrativa, pues estas autorizaciones generales sólo existen cuando se otorgan por el Estado. Además, y esto nos afecta especialmente, las Comunidades Autónomas no tienen únicamente competencias de ejecución en materia ambiental (lo que permitiría alcanzar ese objetivo genérico de validez territorial de la autorización), sino que sus competencias son de desarrollo y para dictar normas adicionales de protección. Aparte de que multitud de ámbitos competenciales concurrentes (obras públicas, agricultura, industria...) tienen marcos normativos singulares que difícilmente admitirían –sin respetar el orden competencial establecido– la validez general de las autorizaciones preconizada como principio basilar de las Leyes paraguas y ómnibus. En fin, un repaso a la jurisprudencia constitucional nos obliga a concluir que, «en general, debemos considerar que cuando el Estado no tiene una competencia ejecutiva sobre un determinado sector competencial, no puede prevalecer un único modelo administrativo» (PADRÓS REIG, 2007, p. 2).

En definitiva, grandes dudas se ciernen sobre nuestro modelo de policía administrativa tradicional también desde la perspectiva del orden constitucional de división territorial. Cuestión esta que deberemos afrontar con la sere-

nidad que se merece una vez pase la borrasca que se ha precipitado en el ámbito puramente material y efectista del mercado único.

En lo que a nuestro estudio interesa, las modificaciones más significativas parten del art. 32.2 del vigente Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, que otorga competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

Para adaptar nuestra normativa, la Ley 7/2009 modifica el art. 8 de la Ley 3/2008, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, adaptando –de acuerdo a la norma básica estatal modificada por la Ley 25/2009 (art. 15.5 Ley de Montes) y en términos idénticos– los procedimientos de concesión y autorización para actividades de servicios que vayan a realizarse en montes demaniales a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Sometiéndose además al principio de concurrencia competitiva los supuestos de: a) actividades de servicios promovidos por la administración gestora del monte conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo y b) cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros.

También con idéntica redacción, los criterios para la concesión y autorización deben estar directamente vinculados a la protección del medio ambiente.

Asimismo, introduce la limitación de la duración de las concesiones (reservadas, como es sabido, a la utilización privativa del dominio público forestal) y autorizaciones, prohibiendo las renovaciones automáticas y el otorgamiento de ventajas a favor del anterior titular o personas especialmente vinculadas con él. En desarrollo de esta previsión, la norma autonómica concreta la vigencia máxima de los títulos concesionales y autorizaciones a 30 años, renovable por iguales períodos máximos hasta un límite total de 75 años, incluyendo los 30 primeros, pudiendo ser suspendidas temporalmente o revocadas cuando de las mismas se deriven daños y perjuicios no previstos al otorgarse. Y advirtiendo que, en cualquier caso, los terrenos afectados por tales cargas no perderán su naturaleza demanial.

La otra innovación respecto a la norma básica estatal es la previsión contenida en el nuevo apartado 6 del art. 8, que concreta la prohibición de otorgamiento de la concesión de uso del dominio público forestal para cualquier proyecto sometido al procedimiento de la Ley 4/2007, de Evaluación Ambiental sin la previa emisión de informe por el órgano forestal. Aunque en realidad este apartado se introduce en virtud de lo dispuesto en la Disposi-

ción Adicional Quinta de la Ley 25/2009 (dictada con carácter básico), que impone la previa evaluación ambiental con toda la documentación que así lo acredite en los proyectos que, de acuerdo a la Ley de Evaluación de Impacto (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero) o normativa autonómica de desarrollo, así lo impongan.

La segunda norma afectada por la Directiva de servicios es la Ley 9/2003, de Vías Pecuarias. Se añade un nuevo párrafo al art. 32, sustituyendo la autorización para la ocupación de instalaciones desmontables vinculadas a una actividad de servicios que sean necesarias para el ejercicio de las actividades complementarias por una declaración responsable. Lo que, tal cual justifica la Exposición de Motivos de la Ley autonómica de adaptación, supondrá una reducción de cargas administrativas –ejemplo de otro de los pilares de la reforma general, la simplificación de procedimientos– al quedar eliminado el expediente de ocupación correspondiente a dichas instalaciones. En idénticos términos que en la ley básica estatal de referencia, el plazo para la presentación de la declaración responsable es de 15 días de antelación como mínimo, para que la Consejería pueda comprobar su pertinente compatibilidad. También como la ley estatal se añaden dos supuestos al régimen sancionador anterior, para tipificar como infracciones graves [letras j) y k) en el apartado 3 del artículo 41]: la no presentación de declaración responsable o el incumplimiento de las previsiones contenidas en la declaración responsable para el ejercicio de una determinada actividad o de las condiciones impuestas por la administración para el ejercicio de la misma; y la inexactitud, falsedad u omisión de los datos, manifestaciones o documentos que se incorporen o acompañen a la declaración responsable.

3. ORGANIZACIÓN: LA CREACIÓN DEL CONSEJO DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA

La innovación más relevante del período analizado es la creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha mediante Ley 6/2009 de 17 de diciembre, siguiendo la senda de otras Comunidades Autónomas. El nuevo organismo autónomo, adscrito al órgano del Consejo de Gobierno responsable de la Coordinación Hidrológica, se configura como la nueva Administración Hidráulica de Castilla-La Mancha.

Esto es, con su creación se pretende reorganizar, unificar y concentrar en un único instrumento dentro de la Administración autonómica todas las competencias en materia hidráulica que actualmente estaban repartidas en distintas Consejerías y las que, como órgano de gestión de infraestructuras de abastecimiento y depuración, se atribuían a la Entidad de Derecho Pú-

blico Aguas de Castilla-La Mancha (creada por Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del Ciclo Integral del Agua de la región, y que ahora pasa a denominarse «Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha», adscribiéndose a la Agencia del Agua a través de su Dirección-Gerencia, manteniendo su personalidad jurídica y capacidad de obrar). Propósito que, en principio, nos parece perfectamente legítimo y que además intenta dar cumplida cuenta de los ambiciosos objetivos de la Directiva Marco del Agua, tanto en cuanto a la integración de la política hidráulica en el resto de políticas sectoriales, como en la exigencia del uso sostenible, responsable y eficiente del recurso.

En este marco, y en virtud de las competencias constitucionales y autonómicas (arts. 31.1.1 y 39.3 EACM y 148 y 149 CE), la Ley de creación de la Agencia persigue tres grandes objetivos que, de acuerdo a la Exposición de Motivos, son: 1) conseguir una política activa de uso sostenible del agua, mediante la programación, aprobación, ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas; 2) la defensa y protección de los recursos hídricos en coordinación con el resto de organismos y administraciones públicas; y 3) contribuir a la ordenación del territorio, partiendo de la consideración del agua como elemento dinamizador del progreso y el desarrollo económico y social, compatibilizándolo con la protección del medio ambiente. De ahí la amplitud de sus funciones y competencias concretadas en el art. 2 de la Ley.

En cuanto a su estructura orgánica (Capítulo II de la Ley) no encontramos novedades relevantes que la singularicen respecto a otras Agencias autonómicas creadas con anterioridad. En su organización interna se concitan los distintos intereses implicados, exigencia impuesta por lo demás en la legislación estatal de aguas: administración regional, provincial y, lo que es más importante, los interesados y usuarios. Siendo tres los niveles de organización de la agencia:

- a) estructura regional con tres órganos: Presidencia, Consejo de Administración (como órgano superior de planificación y programación) y la Dirección-Gerencia;
- b) descentralización local: Servicios Provinciales para el desempeño de sus funciones en este ámbito territorial;
- c) un órgano consultivo y de participación en materia de agua integrado por: representantes de la Administración Regional y Local, de los usuarios de todas las Demarcaciones Hidrográficas que afectan a Castilla-La Mancha (abastecimiento, agrícolas, ganaderos, industriales, forestales y recreativos) que deben ser al menos un tercio del total del Consejo, más los represen-

tantes de las organizaciones empresariales, sociales, medioambientales, universidades y expertos de reconocido prestigio en materia de aguas. La regulación de sus funciones, composición y funcionamiento se remiten a la Ley y resto de normas que definitivamente desarrollen y aprueben el Estatuto de la Agencia y de sus distintos órganos auxiliares.

En fin, nos parece destacable la justificación de la estructura de la Agencia que se introduce en el penúltimo considerando de su Exposición de Motivos, con un trasfondo político evidente que refleja las vicisitudes por las que ha tenido que pasar –y sigue pasando– nuestra situación hídrica y las deficiencias de participación en los órganos colegiados del agua que Castilla-La Mancha viene denunciando desde tiempo ha sin demasiados resultados. En este párrafo se señalan hechos tan obvios como reales, pero implícitamente nos sugiere un nuevo escenario de actuación por el que la Comunidad Autónoma está apostando. Por más que haya que esperar a la aprobación final de nuestro nuevo Estatuto de Autonomía, todavía pendiente en las Cortes Generales justamente por la falta de acuerdo respecto a sus reivindicaciones legítimas en materia hídrica –por cierto, idénticas a las que otros Estatutos de nueva hornada han incorporado sin tantos obstáculos–.

Pensando en la resolución final de este conflicto, es oportuna la previsión pro futuro de la Exposición de Motivos y del art. 2.1 de la Ley al advertir de la vigencia de la norma y de la estructura organizativa prevista tanto para el ejercicio de las competencias actuales como para las que en el futuro pudiera asumir, se transfirieran o pasaran a gestionarse por la Agencia del Agua castellano-manchega. No está de más recordar que el Proyecto de reforma de nuestro Estatuto de autonomía prevé la creación de esta Agencia en el art. 105 como contenido de las competencias de su sección primera, «La política del agua».

Por otro lado, como ya advertíamos en la crónica del año pasado, la discutible decisión orgánica de eliminar del Gobierno autonómico la Consejería de Medio Ambiente y repartir sus competencias entre Industria y Agricultura no auguraba buenos presagios sobre el desarrollo concreto de determinadas políticas ambientales en Castilla-La Mancha. Aunque pudieran citarse otros ejemplos, queremos llamar aquí la atención sobre la crisis crónica que está padeciendo el Organismo Autónomo de Espacios Naturales. Con una dirección interina después del cese de su anterior directora (D^a Ana Terol) y la falta de presupuesto efectivo para inversión (dedicado exclusivamente a saldar deudas anteriores), no ha podido renovar prácticamente ningún convenio con ayuntamientos ni otras organizaciones, y se ha visto obligado a retrasar la tramitación y aprobación de nuevas iniciativas ambien-

tales ya comprometidas en la Comunidad Autónoma (como la ampliación de la Red de Espacios Protegidos o el Plan de Recuperación del Aguila Perdiguera). Además, empieza a resultar preocupante su relegación en asuntos de trascendencia ambiental indudable (nuevos Planes eólicos, política de incendios en espacios protegidos, o los problemas de sostenibilidad de los planes de caza por empleo de venenos nocivos).

4. EJECUCIÓN: NUEVOS PLANES Y NUEVAS ESTRATEGIAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Tres son las novedades más destacables de este período. Por un lado, la aprobación del Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha para el horizonte temporal 2009-2012 mediante Decreto 179/2009, de 24 de noviembre. En el marco de las políticas contra el cambio climático, son dos las acciones estratégicas: la Estrategia Marco para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha y la Estrategia de Desarrollo Sostenible, cuyo proyecto se está sometiendo a los diferentes trámites de información y participación requeridas para su aprobación.

El Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha 2009-2019 sustituye al anterior Plan de 1999 (Decreto 70/1999 de 25 de mayo) cuya vigencia acababa este año 2009. Una vez establecidas las herramientas básicas de organización, gestión e infraestructuras, el nuevo Plan pretende ordenar la gestión de residuos urbanos hasta el año 2019, adaptándola a las tendencias más actualizadas en relación con la prevención en la generación y a una gestión sostenible. La revisión producida era necesaria para incorporar los nuevos condicionantes de carácter normativo que han surgido desde 1999 y adaptarlos a las peculiaridades de nuestra Comunidad Autónoma. Fundamentalmente por las revisiones producidas en la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril de Residuos con su normativa de desarrollo y en la nueva Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, sobre Residuos, así como en la nutrida política europea sobre la materia.

Claramente inspirado en este cuerpo normativo, el Plan se dicta en virtud de las competencias atribuidas a la Junta de Comunidades en su art. 32.7 y de conformidad con la norma estatal que remite a las autoridades autonómicas la elaboración de los Planes autonómicos de residuos, la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos y a las entidades locales, como servicio obligatorio, la recogida, transporte y eliminación de residuos, pudiendo elaborar sus propios planes de gestión siempre ajustándose a lo dispuesto en el Plan regional.

A su vez, la nueva Directiva de 2008 obliga a los Estados a establecer medidas de protección ambiental y salud humana mediante la prevención y reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora y eficiencia de su uso. En concreto, el art. 28 de la Directiva determina que los Estados miembros garantizarán que sus autoridades competentes establezcan los planes de residuos necesarios regulando los principios básicos que deben contener.

Muy resumidamente, el segundo Plan de Gestión de Residuos Urbanos tiene una vigencia de 10 años y supondrá una inversión de 223 millones de euros entre inversión pública y privada. En cumplimiento de las directrices de la política de Desarrollo Sostenible del Gobierno de Castilla-La Mancha, este Plan supondrá un importante avance, al prever la reducción hasta en un 11%, en el horizonte 2019, la generación de residuos urbanos mediante la aplicación de los siguientes principios básicos:

- a) Prevención en la generación de residuos con programas eficaces de educación ambiental, concienciación y sensibilización. Es destacable que es el primer Plan autonómico español que incorpora un auténtico programa de prevención de acuerdo con la nueva directiva europea sobre residuos.
- b) Reutilización, reciclaje y valorización energética
- c) Eliminación.

Al tiempo, el Gobierno de Castilla-La Mancha se compromete con el Pacto contra el Cambio Climático, al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la aminoración del volumen de residuos que terminan en vertedero, como consecuencia de la prevención en su generación y de la optimización de los Centros de tratamiento. La reducción progresiva deberá adaptarse a estas previsiones: del 64% en 2012; del 73% en 2015; del 75% en 2019. Al tiempo, se triplicará la eficacia de las plantas de tratamiento, previendo la reducción de hasta un 75% el volumen de residuos con destino al vertedero y por tanto el impacto ambiental de los mismos.

El Plan tiene previstas tres fases de aplicación y contempla conseguir al final del período de ejecución los siguientes objetivos: evitar la generación de 65 kg por habitante/año; el reciclado de 159 kg habitantes/año; que la recogida de materia orgánica llegue al 45%; que el vertido final a vertedero no supere los 111 Kg por habitante/año; la recogida del 80% del aceite vegetal usado para su tratamiento; universalización de la Red de Puntos limpios, con la construcción de 177 nuevos; que las emisiones de gases de efecto invernadero, generadas por vertederos se reduzcan de las 314,8 miles de

Toneladas que se emitirían si no se aprueba el Plan a las 79,6 miles de Toneladas, lo que supone una reducción de 74,7% de las emisiones al final del período.

En fin, debe señalarse que este Plan se complementa con los siguientes: Plan de Residuos de Construcción y Demolición; Plan de Lodos de Depuradoras y Plan de Residuos Industriales (en elaboración, y que sustituirá al actual Plan de Residuos Peligrosos).

Por otro lado, a la espera de su aprobación final, destacamos que durante este período se ha elaborado el documento que contiene la «Estrategia de Mitigación y Adaptación frente al Cambio Climático en Castilla-La Mancha», cuyo borrador ha sido sometido a información y participación pública en el Diario Oficial hasta el 23 de enero de 2010. Este documento es fruto del Pacto Regional de Desarrollo Sostenible firmado el 7 de octubre de 2009. Cuenta con un total de 290 medidas, de las que 220 son de mitigación, 65 de adaptación y 5 de cooperación al desarrollo, tiene por objetivo primero la reducción de la emisión regional de CO₂ en 3,2 millones de toneladas en el horizonte 2012. Además, contiene un panel de 46 indicadores para realizar el seguimiento y evaluación de estas medidas, así como de un proceso de revisión para reajustar objetivos y medidas hasta 2020 en función de la evaluación y los posibles compromisos del Gobierno de España y de la Unión Europea.

La elaboración del Pacto ha contado con un alto grado de participación: de los agentes sociales y económicos de Castilla-La Mancha, las Administraciones Locales, la Universidad regional, asociaciones de vecinos y consumidores, asociaciones agrarias y ecologistas –aunque finalmente éstos se han retirado de la firma de la Estrategia–, partidos políticos e, incluso, ciudadanos particulares que se han ido sumando a lo largo de estos dos meses. El borrador de la Estrategia es un documento de trabajo que puede consultarse en las dependencias de la Oficina de Cambio Climático de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, además de en la página Web del Gobierno de Castilla-La Mancha (www.jccm.es), donde los interesados pueden remitir las sugerencias vía correo electrónico en aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

En esta línea debe destacarse la Estrategia Marco para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha (plan temporal 2009-2012), que se enmarca en las medidas de desarrollo y aplicación de la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha, con la que nuestra región se

convirtió en la primera Comunidad Autónoma en otorgar la máxima cobertura legal a las acciones relacionadas con esta materia.

La Estrategia Energética pretende impulsar un nuevo modelo productivo, tal como se recoge en el pacto por Castilla-La Mancha firmado por el presidente Barreda con los agentes sociales, los empresarios y las Diputaciones durante este año. Un modelo económico «basado en la sostenibilidad, en la producción de energías limpias, que contribuyan a paliar los efectos del cambio climático, y el fomento y consolidación de una industria innovadora y competitiva».

La Estrategia se centra en 3 ejes:

1.–Fomento de la producción de energía procedente de fuentes renovables. Con el horizonte temporal 2012, los objetivos son:

– que el 100% de la energía eléctrica que se consuma proceda de fuentes renovables, con una inversión prevista de alrededor de 9.000 millones de euros (actualmente el 70% de la energía eléctrica procede de fuentes renovables);

– que el 37% de la energía eléctrica producida provenga de fuentes renovables.

2.–Ahorro y Eficiencia Energética, con estas medidas: incrementar la eficiencia energética de nuestras empresas; puesta en marcha de planes sectoriales de ahorro energético; disminución de emisiones de CO₂ a la atmósfera.

Hasta el año 2012 el Gobierno de Castilla-La Mancha, en colaboración con el IDAE, va a invertir más de 110,5 millones de euros en políticas de ahorro y eficiencia energética, que ya se están traduciendo en medidas concretas, como la inversión de 14,6 millones de euros en mejorar la eficiencia de servicios públicos o la eficiencia energética de edificios públicos en más de 500 ayuntamientos, las auditorías energéticas en 200 edificios de la Junta de Comunidades, los 100.000 castellano-manchegos que han cambiado sus electrodomésticos por otros más eficientes gracias al Plan Renove con una inversión de 9,4 millones de euros o los más de 6 millones invertidos en impulsar sistemas de transporte alternativos y en ayudar a modernizar las flotas de algunas industrias y vehículos particulares a través de las convocatorias para la mejora de la eficiencia y el ahorro energético en el sector del transporte.

3.–Incrementar el peso económico de los activos energéticos en la economía de Castilla-La Mancha: nuestra Comunidad Autónoma produce el

7,8% de la energía eléctrica nacional (datos consolidados de 2008), pero consume el 4,3%, lo que nos convierte en una región excedentaria en energía, exportando 10.708 GWh. El objetivo es consolidar esta situación, con un objetivo de crecimiento en el valor de la energía exportada hasta 1.650 millones de euros, así como del Valor Añadido Bruto del sector energético en un 15%.

Sin embargo, esta Estrategia Marco no cuenta con todos los parabienes de la sociedad y, sobre todo, de los colectivos ecologistas. Hasta el punto que es justamente su aprobación la que ha motivado el abandono y la retirada de la firma de éstos en la Estrategia de Cambio Climático que acabamos de analizar, por considerarla incompatible con los presupuestos insostenibles de la Estrategia para el desarrollo energético que intenta justificar la imposibilidad de reducción de las emisiones en nuestra región (dada su dependencia en la producción de energía de las térmicas y del transporte viario). Según se ha denunciado, la apuesta castellano-manchega por el incremento de centrales térmicas o nucleares, nuevas industrias contaminantes e infraestructuras de transporte por carretera supondrá un incremento encubierto del exceso de emisiones de CO₂ hasta los 5,5 millones de toneladas en el año 2012 (todo ello cuando ya en 2007 nuestra Comunidad Autónoma fue la cuarta en emisiones GEI por habitante y la emisión de 28 millones de toneladas equivalente de CO₂ alejándose de los objetivos de Kioto en más del 30%).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL: LA ILEGALIDAD DEL TRAZADO DEL AVE MADRID-VALENCIA, LA DEMANIALIDAD DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA Y LA AUTORIZACIÓN DE LA CENTRAL TÉRMICA DE ACECA

Aunque no es un tribunal de Castilla-La Mancha, nos parece oportuno referirnos, si quiera sucintamente, a tres sentencias del Tribunal Supremo de la mayor relevancia y que afectan directamente a la Comunidad Autónoma.

A) LA STS DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 2009, POR LA QUE SE DECLARA LA NULIDAD DEL SUBTRAMO MOTILLA EL PALANCAR-VALENCIA DEL AVE COMUNIDAD DE MADRID-CASTILLA-LA MANCHA-COMUNIDAD VALENCIANA-REGIÓN DE MURCIA

La primera de ellas es la STS de 22 de septiembre de 2009 en la que se ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2006 por la que se declara la nulidad del subtramo del AVE Motilla-del Palancar-Valencia por incorrecta aplicación de la normativa comunitaria (Directi-

vas 85/337/CEE, 92/43/CEE y 79/409/CEE), confirmándola en sus propios términos, con expresa imposición de costas a la Administración estatal.

Es destacable que el Tribunal Supremo ha dictado una Sentencia especialmente severa con la Administración española, de la que extraemos dos importantes considerandos:

«Lo que el Tribunal reprocha precisamente al Ministerio de Fomento es que la Resolución ahora impugnada se haya dictado antes de que el “estudio faunístico” se hubiera llevado a cabo, pues de este modo se aprueban una declaración de impacto ambiental y un estudio informativo sin haber podido valorar en toda su extensión las repercusiones del proyecto sobre las especies protegidas que determinaron la calificación de lugares de especial interés comunitario y de zonas de especial protección para las aves» (FJ 8º A).

Y ante la alegación (nueva, no planteada en el recurso de instancia) de la Administración estatal de que posteriormente se ha realizado un supuesto «estudio faunístico», es también rotundo el Tribunal Supremo:

«... La eventual existencia de aquel estudio ulterior no hace sino poner de manifiesto las carencias del acto impugnado, de 17 de febrero de 2003. De nuevo hemos de repetir que la censura determinante de la estimación del recurso... es que debieron ser tanto la resolución aprobatoria del estudio informativo como la declaración de impacto ambiental a ella incorporada las que vinieran precedidas –y no seguidas– del estudio completo sobre las repercusiones de la línea férrea en las especies protegidas» (FJ 8º B).

Esta Sentencia viene a confirmar en todos sus términos la reiterada infracción del derecho comunitario por la Administración española que fue denunciada desde un primer momento por la asociación Iniciativa Cívica por Albacete, tanto a ante las instancias comunitarias ya en el año 2001 y reiterado en los años 2006, 2007 y 2008. Lamentablemente, esta infracción ahora declarada en firme por el Tribunal Supremo ha sido consumada por la Administración española que aceleró todos los trámites de contratación y construcción para terminar la obra ilegal en el menor tiempo posible.

Item más, la Administración española, aun siendo ya conocedora de la Sentencia firme del Tribunal Supremo, sigue reiterando obcecadamente en su actuación irregular, continuando sus obras en el tramo declarado ilegal y publicitando en los medios de comunicación la próxima inauguración de la obra.

Aunque esta Sentencia de nuestro Alto Tribunal fue declarada firme en Diligencia de 21 de octubre de 2009 y, por tanto, debiera haber sido ejecutada por no haber cabido ulterior recurso judicial ante ninguna otra instancia, la cruda realidad nos sigue demostrando hasta el día de hoy que la Administración sigue impunemente desconociendo esta decisión judicial comprome-

tiendo partidas presupuestarias, continuando con procesos de contratación y adjudicación y ejecutando obras en el tramo que ha sido anulado.

B) LA STS DE 1 DE DICIEMBRE DE 2009, SOBRE LA AUTORIZACIÓN DE LA CENTRAL TÉRMICA ACECA: RECONOCIMIENTO DE LA ACCIÓN POPULAR Y DE LA LEGITIMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ECOLOGISTAS EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN LA IRRELEVANCIA DE LOS DEFECTOS FORMALES RESPECTO A LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL SUBSUMIDA EN LA AUTORIZACIÓN SUSTANTIVA

El pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha estimado en sentencia de 1 de diciembre de 2009 (JUR 2009, 495741) el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre de 2006 en la que se declaraba que las asociaciones ecologistas no tenían legitimación suficiente para recurrir por no tener un interés directo en el asunto, relativo a las autorizaciones de los nuevos grupos de la Central Térmica de ACECA, en Villaseca de la Sagra (Toledo).

Aunque la jurisprudencia había mantenido resoluciones contradictorias sobre ese tema, ahora el Supremo ha zanjado la cuestión dictaminando «indiscutiblemente» la legitimación de las organizaciones ecologistas para recurrir resoluciones administrativas y lo hace aplicando la Ley 27/2006 sobre derecho de acceso a la información, a la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta ley introduce el equivalente a una «acción popular» a favor de las organizaciones ecologistas para impugnar todo tipo de resoluciones administrativas que tengan que ver con el medio ambiente (con cita expresa de los arts. 22 y 23 de la referida Ley) –FJ Segundo–. Con esta sentencia el Tribunal Supremo también enmienda a los Juzgados de Toledo que en su día rechazaron por idénticos motivos a los esgrimidos por el TSJM un recurso de Ecologistas en Acción contra la puesta en funcionamiento la central térmica de Aceca.

Sin embargo, sobre el fondo del asunto, aunque el Tribunal Supremo reconoce que hubo defectos de forma en la tramitación de los expedientes de autorización de los nuevos grupos de la central térmica, entiende que «no son de suficiente entidad como para anular el procedimiento administrativo de autorización», al interpretar de manera excesivamente estricta y formalista el principio de indefensión en cuanto a las irregularidades invalidantes (FJ Tercero). Las ilegalidades señaladas por los ecologistas tenían que ver con el incumplimiento de los plazos en el trámite de información pública, con la no exposición al público del Estudio de Impacto Ambiental y con que, estando personados en el procedimiento, no se les puso de manifiesto el expediente

para hacer alegaciones. Termina el Tribunal por considerar irrelevante en el procedimiento de otorgamiento de la autorización la inversión del orden entre la autorización sustantiva y la Autorización Ambiental Integrada, que fue obtenida con posterioridad. Si bien, lo hace tras explicitar sus dudas sobre la transitoriedad de la moratoria prevista en la Ley ya vigente 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación. E incluso después de reconocer que la Administración debiera haber aplicado las nuevas exigencias normativas, esto es, que «tras contar con la declaración de impacto ambiental positiva, hubiera debido exigir a las empresas promotoras contar con la AAI antes de otorgar la autorización sustantiva... tal proceder hubiera sido encomiable y más respetuoso con el espíritu del procedimiento previsto por el legislador en la nueva ley» (FJ Tercero *in fine*).

Aunque tampoco es de extrañar el pronunciamiento judicial, siendo los Tribunales muy celosos para declarar la nulidad formal de actos complejos como el presente, lo cierto es que el resultado final de la sentencia es bastante desalentador. Pues, realistamente, de nada sirve otorgar un amplio contenido a la legitimación en materia medioambiental si después ésta no puede ejercerse plenamente y con todas las garantías en el procedimiento sustantivo, que es lo que definitivamente ha ocurrido en el caso de autos.

Item más, tampoco admite el Tribunal Supremo las alegaciones a la Declaración de Impacto Ambiental referidos a la superación por la nueva instalación de los límites de calidad de aire establecidos por la Directivas europeas, a pesar de que estaban basadas en consideraciones y documentos de las propias administraciones autonómicas que, a sabiendas de tales circunstancias, otorgó la autorización aun a la vista del informe negativo de la Dirección General de Calidad Ambiental. Lo que nos demuestra, una vez más, que la integración de los objetivos y normas ambientales en otros procedimientos, sobre todo autorizatorios, sigue siendo una cuestión formal sin la relevancia exigible y que termina perdiéndose en los vericuetos de la aplicación normativa, subsumida como un trámite más, y no de los esenciales, en los procedimientos principales sustantivos.

C) LA STS DE 22 JUNIO 2009: EL RECONOCIMIENTO DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA COMO BIEN DE DOMINIO HIDRÁULICO

Esta sentencia (RJ 2009, 4702) concluye definitivamente un proceso que ha durado cerca de 25 años, confirmando la anterior doctrina de los tribunales inferiores, al resolver en casación la demanda ejercitada por el Abogado del Estado a la que se adhirió la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercitando acción declarativa de dominio con la pretensión esencial de que fuera

declarado de dominio público estatal e integrado en el dominio público hidráulico el paraje denominado «Lagunas de Ruidera», las aguas situadas en el mismo y su curso de comunicación, comprendiendo los terrenos cubiertos por las mismas. Tras la identificación de las fincas afectadas, sus respectivas inscripciones registrales y los titulares de las mismas, y sin detenernos en otras cuestiones procesales de tipo civil resueltas por la sentencia el Fundamento Jurídico Segundo concluye que las citadas Lagunas no son propiedad privada (como pretendieron los numerosos recurrentes), sino que forman parte inescindible del río Guadiana y por tanto pertenecen al dominio público hidráulico.

La Sala es contundente al aplicar al paraje en cuestión la Ley de Aguas, resaltando la inaplicación de su Disposición Final Primera (excepcional y de aplicación restrictiva), que se refiere a «lagos, lagunas y charcas», entendiéndolo probado que no encaja en ninguno de estos supuestos, sino que forma parte del río y en consecuencia del dominio público natural. Item más, cuando en ésta se exige inscripción expresa en el Registro de la Propiedad, sin que se haya conseguido demostrar fehacientemente la inscripción expresa de laguna alguna. Por tanto, y tratándose de «res extracomercium», no cabe aplicar las prescripciones constitucionales referidas a la expropiación ni a la confiscación si se parte del presupuesto esencial de su pertenencia al dominio público.

Aunque desde luego no cabe restar relevancia a esta decisión judicial, es importante recordar que los problemas del parque abarcan otros aspectos, como la masificación de visitantes en determinadas épocas del año.

Con esta resolución judicial se abre una nueva etapa en la gestión del parque natural, pues cuestiona la legalidad de muchas construcciones que jalonan los márgenes de las lagunas y que puedan encontrarse en el dominio público hidráulico. El reforzamiento de la posición jurídica de la Administración debería servir igualmente para proteger de manera más efectiva los travertinos, que son la razón de ser del sistema hidrogeológico de Las Lagunas.

En definitiva, se impone una nueva línea de gestión para garantizar la conservación y restauración de los valores naturales de Las Lagunas, así como posibilitar el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de los municipios del parque, sin cuya implicación no se entiende el mismo.

6. PROBLEMAS: CEMENTERIOS NUCLEARES, TRASVASES Y HUMEDALES, POLÍTICA HIDRÁULICA Y EL ETERNO DILEMA ECOLOGÍA VERSUS DESARROLLO

Como ya anunciamos en la anterior crónica, la coyuntura de crisis económica ha sido un factor determinante en el año 2009 y es de esperar que

lo seguirá siendo durante el siguiente también para la política ambiental. Si por una parte aquélla ha aparcado algunas amenazas, como la expansión urbanística, de otra puede alentar la tentación social y política de sacrificar la tutela ambiental en aras a una mayor recuperación económica.

Ejemplo paradigmático surgido en este periodo ha sido la presentación de las candidaturas de Yebra (Guadalajara) y Villar de Cañas (Cuenca) para la instalación del Almacén Temporal de Residuos Nucleares (ATC, coloquialmente denominado «cementerio nuclear»), destinado a albergar los residuos radioactivos de las centrales nucleares españolas durante sesenta años. Y, como cabía esperar, se ha convertido en motivo de controversia.

A la cabeza de la oposición se ha colocado el Gobierno autonómico, incidiendo en una recurrente estrategia de legitimación política regional. Aparte de los eventuales riesgos de una instalación de este tipo (seguridad, salud, traslado), en los casos de los dos municipios regionales candidatos se aduce la existencia de importantes valores ecológicos. Por su parte, el Ministerio de Industria y ENRESA prometen compensaciones económicas millonarias: seis millones de euros anuales al municipio que lo albergue y otros tantos a la comarca. Habrá que esperar todavía para saber cómo se resuelve este conflicto de indudables repercusiones ambientales, pues del mismo depende el funcionamiento de las centrales nucleares.

Desde el prisma del desarrollo sostenible, siguen cuestionados los proyectos de autovía Toledo-Ciudad Real y Cuenca-Teruel. Respecto del primero, tras la declaración de impacto negativo por el Ministerio de Medio Ambiente al proyecto inicial, los tres trazados alternativos no aportan diferencias significativas, pues suponen abrir un nuevo corredor de comunicación viaria en zonas de alto valor ecológico que forman parte de la RED Natura 2000 (los ZEPA y LIC de los Montes de Toledo). A la espera de que la Consejería se pronuncie sobre la DIA del proyecto, son cada vez más las voces que reclaman su reconsideración. El eventual fraccionamiento de esta infraestructura para evitar una declaración completa del impacto sería, a nuestro juicio, un claro fraude de ley, que deberá seguirse atentamente.

Por otro lado, la situación más crítica de la historia del PN de las Tablas de Daimiel, agravada por el incendio de las turberas en octubre de 2009, intentó en un principio ser atajada mediante un trasvase de emergencia desde del Tajo a través de la llamada «tubería manchega». Empero, la recuperación total del encharcamiento se ha logrado merced a un inusualmente lluvioso invierno. Aunque ambos son hechos positivos, es claro que no constituyen la solución definitiva al déficit estructural que padecen éste y otros humedales manchegos. De cara al objetivo de alcanzar un equilibrio de soste-

nibilidad (lo que implica, además de no comprometer el futuro de las generaciones venideras, atender las necesidades de las generaciones presentes) para estos ecosistemas, es prioritario el mantenimiento de los compromisos adquiridos en el Plan Especial del Alto Guadiana, dentro de las dificultades presupuestarias actuales.

Con ser muy importante, no es sino uno más de los muchos problemas existentes en las cuencas hidrográficas a las que pertenece el territorio castellano-manchego. Vencida la fecha en que tendrían que haberse aprobado los nuevos planes hidrológicos, su elaboración se está encontrando con grandes dificultades. Especialmente en la Demarcación Hidrográfica Júcar, por la negativa de las Comunidades Autónomas concernidas a ejercer sus competencias estatutarias en las cuencas intracomunitarias. Detrás de los escollos jurídicos están, sin duda, las pretensiones materiales relativas al aprovechamiento de los recursos hídricos, pues la Generalidad Valenciana desdeña las alternativas ofrecidas por el Ministerio de Medio Ambiente (desaladoras, depuración y reutilización de aguas residuales, trasvase al Vinalopó, modernización de regadíos, etc.) y, mientras llega el trasvase del Ebro, aspira a utilizar el Júcar para resolver los déficits estructurales de agua en el conjunto de esa Región. Lo cual pasaría por restablecer en su provecho el blindaje sobre la práctica totalidad de los caudales superficiales de la cuenca del Júcar que de facto ya disfruta y recortar las escasas dotaciones de aguas subterráneas con que sobrevive el regadío en La Mancha Oriental. Una vieja ambición que aparece ahora revestida del ecológico propósito de salvar la Albufera de Valencia, amenazada por la presión urbanística y por los vertidos urbanos y agrícolas contaminantes.

No podemos aventurar cuál será el desenlace final, pero es claro a nuestro juicio que una planificación hidrológica que, es deseable, sea consensuada y estable sólo puede alcanzarse desde el respeto a la Constitución y sobre la base de un reparto equitativo, razonable y sostenible de los recursos hídricos.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente

Consejera: Paula Fernández Pareja.

Secretaria General Técnica: Susana Gallardo Escobar.

Director General de Evaluación Ambiental: Carlos José Blázquez Orodea.

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Manuel Guerrero Pérez.

Dirección General de Industria, Energía y Minas: Benito Montiel Moreno.

Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones: Agustina Piedrabuena Moraleda.

Organismo Autónomo de Espacios Naturales de Castilla-La Mancha

Presidenta: Paula Fernández Pareja (Consejera de Industria, Energía y Medio Ambiente)

Director: Alberto López Bravo.

Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA (GEACAM)

Presidente: José Luis Martínez Guijarro (Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural).

Director-Gerente: Manuel Guirao Ibáñez.

Entidad Pública Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha

Presidente: Julián Sánchez Pingarrón (Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda).

Directora-Gerente: Mercedes Gómez Rodríguez.

8. BIBLIOGRAFÍA

Advertimos que, salvo error u omisión, no encontramos bibliografía especialmente referida a nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, otros estudios generales de interés merecen aquí su cita por lo que nos han aportado para la redacción de este trabajo.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «La trasposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho Español», *RDE* núm. 32, 2009, pp. 469 a 506.

LAGUNA DE PAZ, J. C., «Directiva de servicios. El estruendo del parto de los montes», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009.

LINDE PANIAGUA, E., «Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Público y privado en el control operativo de actividades de servicios*

y nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración, Ponencia defendida en el marco del V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Cádiz, febrero de 2010 (en línea, en la página WEB de la asociación: www.aepda.es).

— «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control previo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009.

PADRÓS REIG, C., «Las entidades ambientales colaboradoras», id.

PAREJO ALFONSO, L., «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009.

