

Comunidad Valenciana: parálisis, incumplimientos e innovación tributaria

JUAN ROSA MORENO

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante

Sumario.—1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN.—2.1. *La evaluación de las repercusiones a la Red Natura 2000.*—2.2. *Tratamiento conjunto de la fauna y flora silvestres catalogadas.*—2.3. *Pretenida simplificación de los procedimientos de prevención ambiental.*—2.4. *Modificaciones ambientales de relieve mediante ley de acompañamiento.*—A. Atribución de la potestad sancionadora al órgano sustantivo en materia de EIA.—B. Una nueva modificación de la legislación forestal.—C. Nuevas tasas e impuestos ambientales.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN: DECREMENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PROGRAMAS AMBIENTALES.—5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.—5.1. *Autorización ambiental integrada y licencias municipales a la luz de la legislación estatal.*—5.2. *Los IBAs y la resolución de los conflictos sobre la delimitación de las ZEPAs.*—6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES.—6.1. *La práctica paralización de la política de gestión de residuos.*—6.2. *ZECs y ZEPAs: incumplimiento legal.*—7. APÉNDICE INFORMATIVO.—7.1. *Organización administrativa.*—7.2. *Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009.*—7.3. *Principales actuaciones de planificación.*—7.4. *Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2012.*

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva de las inversiones ambientales, el año 2012 no trajo novedad alguna, esto es, se siguió lo que ya es la línea habitual de los últimos años en cuanto al decremento de las mismas, eso sí, ahora con eliminación de programas ambientales específicos. Por esta razón, no merece más valoración que dar por reproducido, en este sentido, lo expresado en informes anteriores.

En el ámbito de la organización administrativa y, esencialmente, del sector público valenciano, el retranqueo sufrido no ha afectado de manera relevante al ámbito

ambiental, únicamente se ha producido la desaparición de algún ente que, en realidad, sólo existía en el papel, por la inoperancia de la administración valenciana en su puesta en funcionamiento.

La política ambiental valenciana durante el 2012 se ha caracterizado por una parálisis en ámbitos de primer orden, como el de la gestión de residuos, en el que la necesaria actualización y revisión de la planificación no ha tenido avance alguno, mientras que siguen aumentando los problemas derivados de la gestión de residuos, esencialmente de los residuos urbanos. En otros sectores, como el forestal o el eólico, se ha avanzado en su ordenación y planificación, aunque mínimamente.

Por otro lado, ordenamiento ambiental valenciano merece atención en una valoración general del 2012, tanto por las disposiciones aprobadas como por las visibles ausencias normativas. En efecto, durante este año se han aprobado normas que buscaban loables fines, al menos así se presentaban, como la simplificación de los controles administrativos para la puesta en funcionamiento de determinadas actividades, o la coherencia y coordinación de procedimientos ambientales en el ámbito de los espacios protegidos. Pero, la pretendida simplificación se convierte, en la letra de la norma, en ficticia, al establecer procedimientos con cargas similares y de igual duración en su tramitación, e incluso articulando el silencio administrativo en controles *a priori*, como son las comunicaciones previas. De igual forma, la coordinación entre procedimientos ambientales se tiñe de negro al insistir, en el 2012, en procedimientos reglamentarios ilegales, esto es, en procedimientos ambientales que incumplen, a todas luces, la normativa europea y básica estatal, como la estimación de impacto. También las ausencias se deben destacar, especialmente en el ámbito de la protección de espacios de la Red Natura, en el que se carece de la declaración de las zonas especiales de conservación, así como de la aprobación de los instrumentos de gestión tanto de éstas como de las zonas de protección de las aves, incumpliendo plazos y obligaciones establecidas por la normativa europea y estatal.

Por último, merece mención específica la innovación ambiental tributaria, incorporada por la ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat para el 2012. La novedad reside, principalmente, en el diseño de dos impuestos ambientales, uno sobre actividades y otro sobre eliminación de residuos en vertedero, única medida que, en puridad, puede corresponder a una política de residuos, aunque sin acompañarla de otras que serían mucho más urgentes y más preventivas.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES A LA RED NATURA 2000

El Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, reglamenta al que denomina «régimen especial» de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000. Su objeto no es otro

que, en desarrollo del artículo 45 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, regular una evaluación ambiental propia, con el estudio de afecciones a la Red Natura como pieza central, así como una pretendida coordinación con los procedimientos de evaluación ambiental existentes. Todo ello referido, obviamente, a los planes, programas y proyectos que, sin resultar necesarios para la gestión, puedan afectar a dichos espacios.

En cuanto al sistema propio de evaluación diseñado, el Decreto establece el contenido y el procedimiento del estudio de afecciones, delimita su ámbito material de aplicación y otorga la competencia evaluadora al órgano gestor de la Red Natura. En este último sentido, la competencia del órgano autonómico, gestor de la Red Natura, para la realización de la evaluación de las repercusiones ambientales se mantiene también respecto de los proyectos, planes o programas de competencia estatal, con independencia, por tanto, de la evaluación ambiental que, en su caso, la administración del Estado tenga que realizar. No se preocupa ni, por ende, establece la norma reglamentaria mecanismo de cooperación o coordinación al respecto, sólo parece que le interesa y pretende –como indica su exposición de motivos– desarrollar la competencia exclusiva de la Generalitat valenciana en materia de espacios naturales protegidos.

Por otro lado, la valoración que, desde la perspectiva del espacio de la Red Natura, realiza el órgano gestor autonómico competente se califica como preceptiva y vinculante respecto a cualquier otra valoración ambiental que deba realizarse. No obstante, es evidente que, aunque la norma reglamentaria no excepcione ningún supuesto, en la aprobación o autorización de un proyecto, plan o programa deben operar, en su caso, las excepciones que, establecidas por la normativa europea, la propia Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad recoge y el propio Decreto valenciano desarrolla, lo que hace que se deba matizar la naturaleza vinculante que establece la disposición valenciana. De esta forma, con carácter excepcional, se podrá dar la aprobación, la autorización o la conformidad a planes, programas o proyectos con repercusiones negativas sobre los espacios Red Natura 2000, si concurren las circunstancias ya sabidas de: a) inexistencia de soluciones alternativas; b) existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica y c) Adopción de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

Referente al ámbito de aplicación, el Decreto tratado se acomoda, creo que correctamente, a las disposiciones legales básicas en cuanto a los planes y programas. Sin embargo, relativo a los proyectos la valoración ha de ser otra, y ello esencialmente por las previsiones que establece en cuanto a la evaluación de proyectos sometidos obligatoriamente a la denominada «estimación de impacto ambiental». En efecto, la estimación de impacto es una peculiar técnica de evaluación, diseñada reglamentariamente en 1990, que incumple de manera notoria tanto los requerimientos europeos como los condicionantes normativos básicos en materia de evaluación ambiental. Por ello, este instrumento debería haber quedado inaplicable hace ya bastantes años. La administración valenciana, no obstante, sigue aplicándolo y, sin mostrar cansancio en

su error, sigue aprobando normas ilegales, como este Decreto. Su artículo 24 incurre en todos los vicios, tanto materiales como de procedimiento, que tiene la técnica de estimación de impacto como, para no citar demasiados, el relativo a las consultas e información pública que, en este Decreto del año 2012, siguen considerándose no obligatorias.

A pesar de lo expuesto, el Decreto 60/2012 realiza un loable esfuerzo para recoger todos los proyectos que, con independencia de su naturaleza o de la norma que los ampare, puedan afectar a un espacio de la Red Natura. En este aspecto, en su anexo se citan aquellos proyectos enumerados en los distintos listados de la evaluación ambiental, los referenciados por la legislación forestal y de suelo no urbanizable, los sometidos a autorización ambiental integrada (o licencia o comunicación ambiental), los proyectos que adicionan los instrumentos sobre espacios naturales protegidos, e incluso proyectos relacionados con los objetivos de la defensa nacional (lo que puede plantear no pocos conflictos). El anexo se cierra con una cláusula abierta para incorporar a cualquier otro proyecto que sea expresamente indicado en las normas de gestión de los espacios de la Red Natura 2000.

También deben destacarse los intentos de clarificación procedimental que el Decreto realiza en sus disposiciones adicionales, intentos referidos a la integración de la evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 en los diversos procedimientos a los que afecta, como el de la autorización ambiental integrada, con o sin declaración de impacto, así como a otros procedimientos no ambientales sino sustantivos. Aunque en este último punto el intento de integración procedimental resulta un tanto confuso al discernir la norma entre los que denomina procedimientos sustantivos principales y secundarios.

En definitiva, aunque es positivo, con carácter general, la aprobación de normas de este tipo, con finalidad proteccionista y de coordinación procedimental, en el supuesto de este Decreto esa finalidad y coordinación están empañadas por la ilegalidad de algunos de sus preceptos, así como por la escasa claridad de algunas de sus proposiciones.

2.2. TRATAMIENTO CONJUNTO DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES CATALOGADAS

En el ámbito de la Comunidad Valenciana las especies catalogadas de fauna y flora silvestres tenían un desarrollo reglamentario separado en todos sus aspectos. Pues bien, subsanar este enfoque es el primer objetivo del Decreto 21/2012, de 27 de enero, mediante el que se regula, de manera conjunta, el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de recuperación y conservación de especies catalogadas de fauna y flora silvestres. Además, esta disposición también asume otras dos finalidades, impuestas por la normativa comunitaria y básica estatal, esto es, articular cauces de participación pública y simplificar el procedimiento de las autorizaciones de afectación a especies silvestres.

Con este planteamiento, y en cuanto a los planes que contempla, el Decreto adiciona normas mucho más claras respecto a su contenido, adaptándose, estimo que

de manera adecuada, a la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como, por ejemplo, en la exigencia de un plan de recuperación en los supuestos de clasificación como «en peligro de extinción», o de un plan de conservación en los casos de clasificación como «vulnerables».

La citada clarificación del contenido de los planes también conlleva en el Decreto una importante dosis de transparencia (premisa participativa). De esta forma, respecto a la norma de aprobación de los planes se establece un contenido mínimo, que obviamente debe publicarse en el Diario Oficial, y que cubre suficientemente todos los extremos esenciales del plan, pero lo más destacable es el mandato respecto al segundo documento que integra el contenido de los planes, esto es, el documento técnico, respecto del cual además de detallar su contenido, exige su accesibilidad (a través de su disponibilidad en sede electrónica). Así, será accesible para la ciudadanía el análisis de la situación actual de cada especie (distribución, estado de las poblaciones, estado de conservación de su hábitat y las amenazas que le acechan; también las acciones necesarias para eliminar las amenazas y una evaluación de las actuaciones de conservación ejecutadas).

El artículo 4 del Decreto 21/2012 introduce un importante elemento en el sistema de protección de la fauna y flora silvestres catalogadas: la delimitación en los planes de áreas de conservación o de áreas de recuperación, con la finalidad de establecer en dichas áreas particulares medidas de conservación o específicos instrumentos de gestión. Las áreas de conservación son definidas como aquellas «zonas donde haya constancia de la presencia actual o muy reciente del taxón», mientras que se consideran áreas de recuperación «aquellas zonas que poseen hábitats adecuados para albergar la especie o puedan ser objeto de adecuación específica mediante proyectos de creación, renaturalización o regeneración del hábitat para posibilitar la recolonización natural, expansión o reintroducción de la especie». La posibilidad de delimitar estas áreas, con las notables medidas de protección que conllevan, no sólo puede realizarse a través de los planes, también permite el Decreto que mediante resolución del órgano autonómico competente (normalmente será la dirección general que asuma la competencia de órgano gestor) puedan delimitarse las mismas, lo que supone un importante elemento de flexibilización del sistema de protección a través de este peculiar mecanismo.

Si bien, como se ha intentado exponer, el nuevo diseño reglamentario de los planes de conservación y recuperación adiciona importantes novedades, tanto de clarificación como de transparencia y protección, la regulación de los otros dos citados aspectos que contempla este Decreto es, como mínimo, insatisfactoria. En cuanto a los mecanismos de participación, su artículo 7 únicamente contiene un mandato a la Generalitat para facilitar «la participación de entidades públicas y privadas en la ejecución de los planes», y para promover «el establecimiento de convenios o acuerdos con administraciones públicas, propietarios de terrenos y asociaciones». En cuanto a la simplificación administrativa de las autorizaciones, su artículo 8 contiene, en puridad, reglas de atribución de competencia y, eso sí, alguna correcta referencia de simplificación, como la relativa a las autorizaciones por motivos de investigación.

2.3. PRETENDIDA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

El Decreto Ley 2/2012, de 13 de enero, sobre medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunidad Valenciana, modificó la Ley de la Generalitat 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, esto es, la disposición legal valenciana que, en virtud del control integrado de la contaminación, diseñó el sistema autonómico de prevención ambiental. Este Decreto Ley fue convalidado el 18 de enero de 2012, acordándose su tramitación como proyecto de ley, lo que condujo a la aprobación de la Ley 2/2012, de 14 de junio, en cuya disposición final tercera se incorporó la modificación de la Ley 2/2006.

La finalidad del citado Decreto Ley fue adoptar una serie de medidas extraordinarias y urgentes para potenciar la iniciativa empresarial. Estas medidas se vertebraron en torno a tres ejes de acción:

- a) La flexibilización y simplificación de los procedimientos y la reducción de trámites y cargas administrativas.
- b) La exención y bonificación de tasas administrativas.
- c) Medidas de apoyo, información, coordinación y financiación dirigidas a los emprendedores

Pues bien, con esta justificación y dentro del primer eje de acción, esta disposición modifica el sistema autonómico de prevención ambiental. De esta forma, procede a reorganizar las actividades sometidas a los diferentes instrumentos de prevención. La modificación legal se centra, esencialmente, en el régimen de las antiguas licencias de apertura y autorizaciones de inicio de la actividad; régimen que ahora se denomina «comunicación previa a la apertura de una instalación o actividad sometida a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental» (actual Título IV), pero que, como se constatará, no es más que un cambio de denominación, vulnerando de manera hasta grosera la finalidad perseguida, incluso podría advertirse una quiebra de la legislación básica estatal y europea, por cuanto que, como es sabido, las declaraciones responsables y las comunicaciones previas deben permitir, «con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas» (artículo 71 bis de la Ley 30/1992).

En efecto, como indica el texto de la disposición, «una vez finalizada, en su caso, la construcción de las instalaciones y antes del inicio de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental, el titular de la actividad deberá realizar una comunicación previa ante la administración pública competente que haya otorgado la autorización o la licencia». A partir de ahí, el actual artículo 63 de la Ley de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental se dedica a determinar

los documentos que, como mínimo, se deberán acompañar a la comunicación previa, tales como una certificación del técnico director de la ejecución del proyecto y una declaración responsable del titular de la actividad. Incluso, en los supuestos de actividades sometidas a autorización ambiental integrada se deberá acompañar un certificado emitido por una entidad colaboradora en materia de calidad ambiental. Documentos y compromisos que, sin duda, posibilitan un efectivo control *a posteriori* por parte de la administración pública y garantizan las exigencias impuestas por la normativa en este tipo de actividad. Una vez cumplimentados correctamente estos requisitos, y con las cautelas temporales mínimas en su caso, se debería abrir la posibilidad del inicio de la actividad. Sin embargo no es así, sino que se termina construyendo una técnica de control *a priori*, incluso con la articulación de técnicas jurídico-administrativas que no tienen encaje alguno en este ámbito.

Ello se desprende claramente de la modificación del artículo 64, que sigue denominándose «régimen del silencio administrativo» y que establece:

«Transcurrido el plazo de un mes para las actividades que hayan obtenido licencia ambiental y de dos meses para las que se haya otorgado autorización ambiental, desde la presentación de la comunicación previa, debidamente acompañada de la documentación requerida, sin oposición o reparos por parte de la administración, se entenderá otorgada licencia de apertura, pudiendo iniciarse el ejercicio de la actividad».

Como puede observarse, tras la presentación de la comunicación previa (que siempre lleva adjunta una declaración responsable), el titular de la actividad se ha de esperar el mismo plazo que antes existía para la concesión de la licencia de apertura o autorización de inicio de actividad. Plazo que tiene la administración, no para conceder la licencia o autorización (evidentemente estamos simplificando), sino para oponer reparos (esta es la gran novedad de simplificación de procedimientos); si no hay reparos en dicho plazo se entenderá otorgada la licencia de apertura (se supone que por silencio positivo) y entonces, y sólo entonces, puede iniciarse la actividad.

Comunicación previa, silencio administrativo, concesión de licencia de apertura, definitivamente este precepto hace añicos no ya la propia naturaleza de la comunicación previa, sino la propia finalidad de la propia ley valenciana que la incorpora y que, además, se aparta negativamente de otras similares regulaciones en otros ámbitos, incorporadas incluso en el mismo texto legal (como la relativa a espectáculos públicos). A mayor abundamiento, si se piensa en el supuesto de las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, en las que es necesario también una certificación de una entidad colaboradora, para después someter el inicio de actividad a los mismos plazos que existían antes, el procedimiento no se simplifica, todo lo contrario, se incrementan las cargas y los plazos. Además, este peculiar –por denominarlo de alguna forma– tratamiento de estas comunicaciones previas también se desprende del Decreto Ley 4/2012, por el que se regulan los organismos de certificación administrativa (OCA), que ha dado lugar a la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, y que únicamente se justifica –desde su exposición hasta el último de sus artículos– por el nuevo e importante papel de estos organismos en la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la

Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, sin reconocimiento del papel de estas certificaciones en los procedimientos ambientales.

Por último, la modificación realizada en la Ley de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental termina con un cambio en el régimen de las actividades sometidas a comunicación ambiental (artículo 65), ahora sí regulada como un control *a posteriori* por parte de la administración y en la que se han eliminado anteriores cargas que imponía el citado artículo. Es una prueba más de que el legislador valenciano, consciente y voluntariamente, no ha querido atribuir, en puridad, un régimen de comunicación previa para el inicio de las actividades sometidas a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental.

2.4. MODIFICACIONES AMBIENTALES DE RELIEVE MEDIANTE LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

La Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, incorporó no pocas modificaciones a leyes ambientales, así como un buen elenco de tributos ambientales, bien a través de la reordenación de las tasas, bien a través de la creación de nuevos impuestos. A continuación repasaré las modificaciones más significativas, sin perjuicio de las referencias a otras modificaciones que se realizarán en los apartados correspondientes.

A. Atribución de la potestad sancionadora al órgano sustantivo en materia de EIA

El artículo 6 de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Impacto Ambiental, ya atribuía –como era norma– al órgano sustantivo la competencia para la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de la declaración de impacto, pero no añadía nada respecto a la potestad sancionadora (la citada Ley no contempla, en realidad, el régimen sancionador). Pues bien, con la intención de adecuarse a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2008 (al menos eso manifiesta la exposición de motivos), la Ley 10/2012 ha añadido un apartado 2 al citado artículo 6, en el que atribuye al órgano sustantivo la iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos que se instruyan en aplicación del régimen sancionador regulado en los artículos 19 y siguientes de la ley básica estatal sobre EIA.

Es el apartado 2 del citado artículo 19 el que establece que «la potestad sancionadora corresponderá al órgano sustantivo en los proyectos privados que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado», precepto que, como es fácil deducir, no tiene carácter básico ni, por tanto, impone necesidad alguna de adecuarse por parte de la normativa autonómica. No obstante, el criterio del legislador valenciano ha sido el de trasladar esta norma a su propio ordenamiento, con el efecto positivo, al menos, de clarificar este aspecto en el ámbito valenciano.

Más dudoso, por la confusión que conlleva, es el segundo párrafo del nuevo apartado 2 del artículo 6 de la Ley 2/1989. En efecto, en éste se realiza una concreción respecto de los proyectos sometidos, también, a autorización ambiental integrada. En estos supuestos, la atribución de la potestad sancionadora se realiza al órgano que deba otorgar la autorización sustantiva de acuerdo con lo que dispone la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación.

La citada confusión deriva del hecho de que la normativa valenciana (la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental) atribuye la potestad sancionadora en materia de autorizaciones ambientales integradas a la administración ambiental (o al Consell, en virtud de la gravedad de la sanción o cuantía de la multa). Si ello es así, cuando un proyecto se someta a EIA y a autorización ambiental integrada, si bien existe, como es sabido, una integración de ambas técnicas, la potestad sancionadora estará de nuevo separada, lo que no se justifica, tampoco, por imperativo básico. Sería conveniente una rápida modificación de esta reciente incorporación legal para, al menos en estos casos, atribuir la potestad sancionadora a la administración ambiental.

B. UNA NUEVA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL

La modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, afecta a la noción de monte o terreno forestal, aunque no a la definición que con carácter general establece dicha norma, sino a la enumeración que realiza respecto a la consideración de terrenos forestales (artículo 2), así como a la enumeración de aquellos terrenos que no tienen dicha consideración (artículo 3).

La modificación de la enumeración de montes o terrenos forestales mejora significativamente, esencialmente desde la perspectiva técnica, la redacción anterior, articulando criterios más adecuados en la calificación de forestal (por ejemplo, respecto de los terrenos agrícolas abandonados o de las plantaciones subvencionadas) y estableciendo nuevas categorías de manera expresa (como determinados terrenos dedicados a cultivos temporales en suelos agrícolas). De esta forma, se considerarán montes o terrenos forestales:

- a) *Los enclaves forestales en terrenos agrícolas que tengan una superficie mínima de una hectárea, sin perjuicio de que enclaves con superficies inferiores puedan tener dicha condición de terreno forestal, siempre y cuando la administración competente determine, de forma expresa, la función ecológica de los mismos.*
- b) *Los terrenos yermos, roquedos y arenales.*
- c) *Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.*
- d) *Los terrenos agrícolas abandonados que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal. Se considera signo inequívoco del estado forestal de un terreno, la cobertura de*

especies forestales arbóreas o arbustivas por encima del 30% de fracción de cabida cubierta, aplicado, como máximo, a escala de subparcela catastral.

- e) *Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal de conformidad con la normativa aplicable, así como los procedentes de compensaciones territoriales, o contemplados en los instrumentos de planificación, ordenación y gestión forestal.*
- f) *Los terrenos que pertenecen a un monte de utilidad pública o dominio público, aunque su uso y destino no sea forestal.*
- g) *Los terrenos dedicados a cultivos temporales en terrenos agrícolas con especies forestales leñosas destinados a servicios de producción en régimen intensivo. Las plantaciones subvencionadas, mantendrán su condición de monte, al menos, durante la vigencia de sus turnos de aprovechamiento. Si el cultivo forestal se encuentra dentro del dominio público hidráulico, su condición de monte será permanente.*

No obstante, a esta nueva enumeración también se le pueden realizar notables reproches. En primer lugar, en cuanto a su apartado a), ya que deja fuera de la noción de suelo forestal muchos enclaves forestales (los que están por debajo de una hectárea), y ello en virtud de un criterio que nada tiene que ver con las diversas funciones que realiza el monte. Este precepto ya ha recibido críticas desde distintos sectores, aunque la Generalitat puede rebajar este negativo efecto si hace buen uso de la potestad que le atribuye la Ley para calificar de forestal también a estos enclaves excluidos. En segundo término, también ha sido objeto de crítica, estimo que acertada, la confusa delimitación y, en la práctica, difícil interpretación entre los terrenos yermos (esto es, no cultivados) y los terrenos agrícolas abandonados, los primeros siempre con consideración forestal, los segundos sólo cuando la cubierta arbórea o arbustiva supere el 30%.

C. NUEVAS TASAS E IMPUESTOS AMBIENTALES

La Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, ha regulado nuevos tributos de naturaleza ambiental, alguno de ellos a través de la modificación de tributos ya existentes, ampliando su hecho imponible.

Así, se crean tres nuevas tasas en el ámbito de la actividad administrativa de intervención y control ambiental. Éstas son las siguientes:

- La tasa por servicios administrativos de intervención ambiental, recae sobre la tramitación de las autorizaciones ambientales integradas; las autorizaciones y notificaciones de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera; las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero; las inscripciones en el Registro de Instalaciones sujetas a la normativa sobre limitación de emisio-

nes de compuestos orgánicos volátiles; y las autorizaciones y comunicaciones de producción y gestión de residuos.

- La tasa por autorización y control de vertidos a aguas marítimas litorales, que alcanza a toda actividad de vertido contaminante que se realice desde tierra a cualquier bien del dominio público marítimo terrestre, incluido el dominio público portuario, o la zona de servidumbre de protección (salvo que formen parte una autorización ambiental integrada). Los ingresos de esta tasa se afectan la financiación de los controles de vertidos a aguas marítimas litorales, así como a las actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar.
- La tasa por otros servicios administrativos ambientales. Ésta, en puridad, sustituye a la actual tasa por solicitud de concesión de etiqueta ecológica, y abre su hecho imponible también a diversas actuaciones administrativas de certificación y registro en materia ambiental (como las certificaciones de convalidación medioambiental y las inscripciones en el Registro de Centros con Sistemas de Gestión Medioambiental y en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental).

En este ámbito, también puede citarse la modificación de la Ley 2/1992, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, para introducir un nuevo supuesto de exención del canon de saneamiento respecto al consumo de agua realizado por las explotaciones ganaderas, y ello como medida de fomento fiscal de este tipo de actividades, así como –según su exposición de motivos– para articular un similar régimen de exención al existente en las comunidades autónomas limítrofes.

Pero, sin duda, lo más novedoso es la incorporación de dos nuevos impuestos ambientales, respecto de los que el esfuerzo justificativo del legislador valenciano ha sido notable, apoyándose no sólo en sus competencias estatutarias, sino también en principios ambientales (prevención y quien contamina paga), «teniendo en cuenta que la sujeción a gravamen de las actividades contaminantes o potencialmente dañinas supone un mecanismo muy eficaz para su desincentivación, al hacerlas más onerosas, y constituye un medio suplementario para coadyuvar a la protección y defensa del medio ambiente a través de la aportación de recursos específicamente destinados a la prosecución pública de dicha finalidad». De esta forma, la ley de acompañamiento ha creado el impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente y el impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos.

- Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente

Se trata de un impuesto de carácter retributivo, no contributivo, establecido en función del daño efectivo o riesgo potencial para el medio ambiente derivado de determinadas actividades, por lo que se articulan exenciones en virtud del menor daño o riesgo para el medio. Los ingresos procedentes de este impuesto se encuentran afectados a gastos de la Generalitat en el ámbito de la conservación y mejora del

medio ambiente, en la forma que establezca la Ley de presupuestos de la Generalitat. La cuota se calcula en virtud de tipos aplicables a kilovatio hora o a kilogramos, dependiendo de la actividad. El periodo impositivo es el año natural.

Quedan sometidas a este impuesto un notable número de actividades. En efecto, constituyen el hecho imponible del impuesto los daños, impactos, afecciones y riesgos para el medio ambiente derivados de la realización de cualquiera de las actividades siguientes (salvo que las realice el Estado, las comunidades autonómicas, las corporaciones locales, o sus organismos autónomos):

- a) La producción de energía eléctrica.
- b) La producción, tenencia, depósito y almacenamiento de sustancias consideradas peligrosas, de acuerdo con determinados criterios cuantitativos establecidos en la norma.
- c) Las que emitan a la atmósfera óxidos de nitrógeno o dióxido de azufre.

En virtud del daño o riesgo inherente a la actividad, quedan exentas:

- a) La producción de energía eléctrica en instalaciones que utilicen como energía primaria la energía solar o eólica, o en centrales que utilicen como combustible principal la biomasa o el biogás.
- b) La producción de energía eléctrica incluida en el régimen especial.
- c) La producción de energía eléctrica para el autoconsumo.

Existe una salvedad común aplicable a todos los supuestos exentos, esto es, salvo que estas actividades «alteren de modo grave y evidente el medio ambiente cuando así se establezca en la correspondiente declaración de impacto ambiental». Aunque habrá que examinar, en su momento, los supuestos de aplicación de esta salvedad, por cuanto que si alteran de modo grave y evidente el medio como valoración final de la declaración, tras el análisis de todas las medidas propuestas, la declaración debería ser desfavorable.

También están exentas las actividades que se lleven a cabo mediante instalaciones destinadas exclusivamente a la potabilización de aguas.

- Impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos

Con este impuesto la Generalitat trata de fomentar, por vía fiscal, el orden de prioridades, dentro del principio de jerarquía en la gestión de los residuos, en el cual, como es sabido, la eliminación segura por depósito en vertedero constituye la última opción y, en este impuesto, su hecho imponible, con independencia de que el vertedero sea público o privado. Los ingresos procedentes de este impuesto se encuentran afectados a la financiación de la planificación, el control, la gestión y la eliminación de los residuos. El objetivo –indica la exposición de motivos– es «fomentar el reciclado y la valorización de los residuos, como destinos productivos alternativos a la elimina-

ción en los vertederos», así como la disminución del impacto sobre el medio ambiente derivado de su eliminación en vertedero.

La norma establece tres exenciones:

- a) El depósito en vertederos de residuos domésticos cuya gestión sea competencia del Estado, de la comunidad autónoma o de las entidades locales. No se entenderán incluidos en este supuesto los residuos similares a los domésticos generados en las industrias.
- b) El depósito en vertederos de residuos generados en el proceso de valorización energética de residuos urbanos (cenizas y escorias) o de residuos resultantes de la utilización de combustibles derivados de residuos o de combustibles sustitutos a partir de residuos.
- c) El depósito en vertederos de residuos ordenado por autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor o catástrofe.

La base imponible estará constituida, según proceda, por el peso o el volumen de los residuos y la cuota se calcula mediante la aplicación de una cantidad (desde 0,5€ a 10€) por tonelada métrica o metro cúbico. El impuesto se devengará en el momento en que se produzca el depósito de los residuos en el vertedero.

3. ORGANIZACIÓN

Durante el 2012, siguió rigiendo la estructura orgánica de las consellerías y de Presidencia el Decreto 75/2011, de 24 de junio, del Consell. No obstante, sufrió algunas modificaciones puntuales, desde inicio del año, y que no afectaban a las competencias ambientales. En este sentido, pueden citarse los Decretos del Consell 18/2012, de 27 de enero, 84/2012, de 1 de junio y 102/2012, de 22 de junio. Poco después, el Decreto 8/2012, de 19 de julio, del President de la Generalitat, por el que se determinan las consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat, modificó el anterior Decreto 5/2011, reforma, también puntual, que afectó a una sola consellería y que dio lugar a la aprobación inmediata de otra reforma del Decreto 75/2011, de 24 de junio, mediante el Decreto 117/2012, de 20 de julio (entre otras, se afectaron las competencias de la Dirección General del Patrimonio Cultural).

Pero la reforma más notable se produjo a final del 2012, a través del Decreto 19/2012, de 7 de diciembre, del President de la Generalitat, por el que determina las Consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat, derogándose el Decreto 5/2011, del President de la Generalitat. Así como por el inmediato Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat. No obstante, las competencias ambientales siguen ubicadas, con carácter general en la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente que, entre otras, se le atribuye las competencias en materia de ordenación del territorio y litoral, puertos, medio ambiente, paisaje y cambio climático.

Ahora bien, como consecuencia de estos cambios organizativos, se aprobó, también en el mes de diciembre de 2012, el nuevo Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, mediante el Decreto 192/2012, de 21 de diciembre, del Consell, derogándose el anterior que ha tenido solo un poco más de un año de vigencia.

De acuerdo con el nuevo reglamento de organización, la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente está integrada por los siguientes órganos superiores y centros directivos, con competencias ambientales: a) Secretaría Autónoma de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje, b) Dirección General del Medio Natural, c) Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial, y d) Dirección General de Calidad Ambiental. Los mismos órganos que en el anterior reglamento de organización. También, igual que con la anterior estructura, las competencias en materia de aguas siguen estando ubicadas en la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua (Dirección General del Agua), cuyo reglamento orgánico y funcional se aprobó mediante Decreto 187/2012, de 21 de diciembre, del Consell. La competencia sobre energía está ahora atribuida a la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo.

En lo relativo a la adscripción a la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de entidades del sector público, con competencias en el ámbito ambiental, únicamente se mantiene la sociedad mercantil Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (VAERSA).

Como ya se advirtió en el anterior informe, el necesario redimensionamiento del sector público valenciano ha tenido alguna consecuencia en el ámbito de las competencias ambientales. De este modo, mediante el Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat, se procedió a una nueva ordenación de este sector público, siendo ahora el medio ambiente y gestión de residuos una de las áreas funcionales en las que se agrupa este nuevo sector público. De acuerdo con esta norma, se procede a incorporar las acciones de VAERSA a la Corporación Pública Empresarial Valenciana, corporación que también ejercerá sus funciones sobre la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales, entidad adscrita a la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, que ha visto modificado su estatuto por el Decreto 91/2012, de 1 de junio, del Consell. Otra medida adoptada en el Decreto Ley citado es la supresión del Instituto del Paisaje de la Generalitat, al que, llamativamente y después de varios años desde su creación, denomina «entidad de derecho público sin funcionamiento».

Además de lo expuesto, en el año 2012 y en este ámbito orgánico se han producido algunos otros cambios orgánicos, entre ellos se pueden destacar:

- En el ámbito de los espacios protegidos también se ha producido un cambio en la organización de la gestión de los mismos, aunque conlleva, sin duda, otras lecturas que van más allá de un simple cambio orgánico. Así, la ley 10/2012, de

21 de diciembre, modificó el apartado 5 del artículo 48 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, en cuanto a los órganos consultivos en la gestión de los espacios, limitando su existencia a aquellos espacios naturales protegidos que cuenten con un plan de ordenación de recursos naturales y eliminando cualquier referencia legal a la función participativa (ahora la remisión reglamentaria en cuanto a su composición carece de criterio legal alguno).

- El Decreto 54/2012, de 30 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 52/1989, de 18 de abril, por el que se aprobó la creación de la Comisión de Seguridad Radiológica de la Comunitat Valenciana. Esta modificación tiene por finalidad adaptar la antigua disposición al conjunto de nuevas normas estatales aprobadas desde su entrada en vigor, así como a la nueva realidad técnica y científica en este ámbito. La Comisión es configurada como órgano colegiado de carácter coordinador, consultivo y deliberante entre los departamentos de la Generalitat, para las competencias que la Generalitat tiene asignadas en relación con instalaciones o actividades en las que pueda darse la presencia de riesgo radiológico, así como en aquellas funciones encomendadas por el Consejo de Seguridad Nuclear

4. EJECUCIÓN: DECREMENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PROGRAMAS AMBIENTALES

Igual que en informes anteriores, debo comenzar afirmando que los programas presupuestarios con finalidad ambiental siguieron, en los presupuestos de 2012, con su ya habitual decremento. Como parece hasta obvio afirmar, durante este año la situación económica ha seguido afectando a inversiones ambientales. Además, para el 2012 se vieron reducidos el número de programas ambientales que gestiona la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, cuestión importante a destacar por cuanto que ello supuso una reducción significativa de los fondos destinados a las políticas ambientales, aunque un poco encubierta, ya que hay que realizar una labor casi de investigación en relación con los anteriores programas para detectar esos notables decrementos. De esta forma, los programas reflejados en los Presupuestos de 2012 fueron los siguientes:

- El Programa Medio Natural (programa 442.40), atribuido a la Dirección General del Medio Natural. Este programa hereda la clasificación del anterior Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales. Refleja un decremento global del 11,41% (un poco más de 4 millones de euros). Su finalidad esencial es actuar en materia forestal y de desarrollo de la Red Natura. Así, entre sus principales líneas de actuación se ubica la aprobación del Plan de Acción Territorial Forestal. No obstante, sus inversiones más significativas están destinadas al mantenimiento de actuaciones en espacios naturales, así como a la lucha contra la desertificación (igual que en ejercicios anteriores). Desaparecen dos de los tres programas antes gestionados por esta Dirección General.

- El Programa de Calidad Ambiental (442.50), atribuido a la Dirección General de Calidad Ambiental. Este Programa refunde los dos anteriores que estaban atribuidos a la antigua Dirección General para el Cambio Climático. Refleja una disminución global del 8,87%, aunque en realidad las inversiones sufren una rebaja del 19,58%. Asume las actuaciones en materia de residuos, suelos contaminados, emisiones de gases de efecto invernadero, adaptación del tejido industrial a las tecnologías limpias, infraestructuras en materia de educación ambiental y, así, algunas más, todo ello con un montante de un poco más de trece millones de euros y, dentro de éste, con unas inversiones de cuatro millones seiscientos mil euros, de los cuales más de un millón de euros se consignan para asistencias técnicas. Es importante subrayar que la gestión de residuos dejó de tener un programa presupuestario propio.
- El Programa Urbanismo y Evaluación Ambiental (432.20), atribuido a la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial. Este Programa, en puridad, carece de relevancia ambiental no obstante su nomenclatura, y ello por dos razones, con. La primera relativa a sus inversiones, con una consignación de veinte mil euros y un decremento del 96,52%; la segunda en cuanto a sus líneas de acción, esencialmente urbanísticas.
- El Programa Ordenación del Territorio y Paisaje (442.70), atribuido directamente a la Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje. En puridad, se refunden aquí los anteriores programas relativos al paisaje y a la ordenación del territorio y litoral. Derivado de la fusión de programas anteriores existe un incremento en transferencias, corrientes y de capital, no obstante refleja una disminución global del 13,96%, con un decremento en inversiones del 27,14%. La dotación de este Programa es pequeña, un poco más de tres millones de euros. La mayor consignación en inversiones se realiza para «investigación y asistencias técnicas» (más de un millón de euros), mientras que la dotación para el desarrollo de la política del paisaje no llega a trescientos mil euros.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua, de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua han sufrido, igual que en años anteriores, una considerable disminución:

- El Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) sufre una disminución del 22,89%, con más de un 34% de decremento en inversiones. Respecto a estas, la mayor dotación es para nuevas infraestructuras de depuración de aguas residuales. En cuanto a las transferencias de capital van destinadas, casi en su totalidad e igual que en años anteriores, al Plan Director de Saneamiento de la Comunidad Valenciana (casi cuatro millones de euro).
- El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos y Regadíos (programa 512.10), sigue siendo el Programa de mayor dotación económica, que se ha visto incrementada por la asunción de la política en materia de infraestructuras en regadíos, así como por la política en materia de litoral (cali-

dad de aguas y control de vertidos al litoral), antes financiadas con cargo a un programa gestionado por la Consellería de Economía, Industria y Comercio. Por ello, en el 2012, el Programa cuenta con más de 91 millones de euros. No obstante, respecto a los fondos destinados a estas políticas en el ejercicio anterior, se refleja una disminución global del 20,51%.

Dentro de esta última Consellería, el Programa Desarrollo del Medio Rural (714.70), se configura como único programa con repercusión ambiental que cuenta con un incremento global del 27,50%. No obstante, la mayor parte de la dotación (28 millones de los treinta millones seiscientos mil euros con los que cuenta el programa) se destinan a las transferencias de capital. De éstas, debe la línea Ruralter-Paisaje, con una consignación de más de once millones y medio de euros, para la ejecución de políticas de apoyo a los territorios rurales, con la finalidad de favorecer su desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

Por último, la Consellería de Economía, Industria y Comercio siguió gestionando los Presupuestos de 2012 el Programa Energía (Programa 731.10). Este Programa refleja una disminución global del 24,80% y, lo que es más llamativo, una práctica desaparición de las inversiones reales. En esta misma Consellería, se suprimió el Programa Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas (Programa 514.10). La política sobre litoral se asumió por la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Durante el 2012 se resolvieron, de nuevo, litigios sobre la necesaria acreditación de recursos hídricos suficientes en el planeamiento urbanístico, en los que el TSJ de la Comunidad Valenciana siguió pormenorizando su ya consolidada doctrina, aunque en algún supuesto con votos particulares en los que se discrepaba, no ya del fallo, sino de algunas consideraciones jurídicas. Por ello, y por no repetir algunas cuestiones ya tratadas en informes anteriores, destacaré solo dos aspectos de la jurisprudencia ambiental habida en este año, no sin antes referenciar, al menos, la Sentencia del citado Tribunal 887/2012, de 23 de julio de 2012, que resuelve y estima un recurso contra el Decreto del Consell 213/2009, de 20 de noviembre, por el que se aprueban las medidas para el control de especies invasoras en la Comunidad Valenciana.

5.1. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y LICENCIAS MUNICIPALES A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Mediante la Sentencia 406/2012, de 19 de abril, la Sección primera, de la Sala Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana resolvió el conflicto entre Biodiesel Alicante, S.L y el Ayuntamiento de Alicante respecto a la actividad de planta industrial de biodiesel en el puerto de esta ciudad. Aunque han existido otros

litigios sobre la instalación de la citada planta de biodiesel, aquí únicamente me centraré en el que resuelve la citada Sentencia, por ser de relevancia, incluso, para las arcas municipales.

La instalación de una planta industrial de biodiesel en el puerto de Alicante ocasionó, en su día, un importante rechazo por parte de sectores de la ciudadanía, esencialmente desde que esta actividad obtuvo autorización ambiental integrada de la Generalitat Valenciana. Precisamente, la existencia de esta autorización y las competencias y posibilidades municipales para denegar el inicio de la actividad constituye el objeto del litigio.

En efecto, con independencia de otras cuestiones que se debaten en el proceso (como la adquisición o no por silencio de las licencias de obra y actividad), lo relevante es la posición del Tribunal respecto de la denegación por parte del Ayuntamiento de la licencia de actividad y de la licencia urbanística (de obra mayor), en virtud de la interpretación que realiza de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, dado que, por el momento temporal en el que se produce la denegación municipal, no era aplicable la legislación valenciana (Ley 2/2006).

En cuanto a la licencia de actividad, como es sabido, el artículo 29 de la Ley IPPC establecía que «el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras», todo ello sin perjuicio –indica su apartado 2– de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas. Sin aplicar al litigio en cuestión estas normas autonómicas (que este caso clarifican la relación entre los mecanismos de intervención administrativa), el Tribunal llega a la conclusión que tras la autorización ambiental integrada, había que otorgar la licencia municipal de actividad. No obstante, y aquí está el mayor reparo a la tesis del Tribunal, la concesión de esta licencia era «obligada», por la vinculación de la voluntad municipal a la propia autorización integrada. El Tribunal considera que la ley estatal no eliminaba la licencia municipal de actividad, pero su interpretación la vacía completamente de contenido. Con apoyo exclusivo en la citada ley estatal es una interpretación claramente errónea. Por ello, considero mucho acertado el criterio mantenido en el voto particular al manifestar que:

«En virtud de esta cronología temporal, la sentencia mantiene la competencia de la administración municipal para otorgar la licencia de actividad, y si mantiene su competencia para otorgar esa licencia, debe mantenerse con todas sus consecuencias y consiguientemente, podría el Ayuntamiento denegarla, siempre que no violara los términos, la extensión y la vinculación que se derivaba de la Autorización Ambiental Integrada, en la forma y de acuerdo con los contenidos que, en este aspecto, proclama el artº 29 de la ley estatal, 16/2002».

Relativo a la licencia urbanística, el Tribunal establece en su sentencia una segunda vinculación que vuelve a eliminar la posibilidad denegatoria, en este caso de la licencia urbanística. Ahora la vinculación es respecto del informe de compatibilidad urbanística que debe emitirse en el procedimiento de la autorización ambiental integrada. En opinión del Tribunal la emisión del informe de compatibilidad configura un acto propio de la Corporación que vincula positivamente la concesión de la licencia de obras. Esta vinculación resulta mucho más extraña que la anterior. En efecto, ni la finalidad ni el contenido del informe se corresponden con las competencias que ejerce el ayuntamiento a través de la licencia urbanística. Como apunta el voto particular, «es perfectamente legal, emitir ese informe positivamente, reconociendo la posibilidad del emplazamiento de la industria en el lugar que se dice, y denegar después la licencia porque, la estructura industrial supera la altura máxima permitida por las ordenanzas».

Siendo éstos, en mi opinión, los elementos centrales de la tesis mantenida en la Sentencia que se comenta, existen otros argumentos del Tribunal respecto a la nulidad de la denegación de la licencia de obras, como el relativo a la aplicación que realiza el Ayuntamiento de las concretas normas urbanísticas del plan de aplicación, concretamente en cuanto a la altura de las instalaciones, motivo por el que se deniega la licencia. El argumento del Tribunal se centra, en este punto, en la aplicación de la excepción que las propias normas urbanísticas contempla (excepción que permite aumentar la altura de la instalación), pero que en modo alguno concurre en el supuesto ni se encuentra probada en el proceso.

De haberse aplicado la normativa valenciana posiblemente hubiese tenido mayor, y mejor, fundamento el fallo de la Sentencia, pero no siendo así, esta Sentencia incurre, en mi opinión, en un grave error de interpretación. No es baladí este planteamiento, por cuanto que derivado del litigio, y evidentemente tras la nulidad de las denegaciones municipales recurridas, el Tribunal determina una indemnización, por responsabilidad patrimonial, de más de ochocientos mil euros, que si bien se aleja significativamente del montante reclamado en su día por el recurrente, plantea un serio problema a las arcas municipales.

5.2. LOS IBAS Y LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOBRE LA DELIMITACIÓN DE LAS ZEPAS

Durante el 2012 se resolvieron un conjunto de litigios pendiente sobre el Acuerdo de 5 de junio de 2009, del Consell, de ampliación de la Red de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Entre otras, Sentencia 893/2012, de 24 de junio, así como un conjunto de Sentencias, todas con fecha de 23 de julio.

El citado Acuerdo se produjo, además de por lo establecido en la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como consecuencia de la Sentencia de 28 de junio de 2007 (asunto C-235/04), del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la que se declara el incumplimiento por parte de España de las obligaciones impues-

tas por la normativa comunitaria en materia de conservación de las aves silvestres. Precisamente, entre las siete comunidades autónomas que tenían insuficientemente delimitadas estas zonas, se encontraba la Comunidad Valenciana. Con este Acuerdo, las zonas declaradas en la Comunidad Valenciana han pasado de 18 a 43, con un incremento significativo de la superficie afectada.

La declaración de nuevas ZEPAs y la nueva delimitación de la mayoría de las existentes ocasionaron múltiples conflictos, incluso para la incorporación de nueva superficie no declarada por el Consell.

En todos estos pleitos el núcleo se centra en la naturaleza de los IBAs (Inventario de las Áreas Importantes para la Avifauna en la Comunidad Europea, IBA2000, actualizado; y también el IBA98 de España) y, por tanto, en la prueba sobre la correcta o no delimitación realizada por el Acuerdo impugnado. Como expusimos en el anterior informe al hilo de un conflicto eólico y de acuerdo con la interpretación ya consolidada del TJUE, los IBAs carecen de carácter vinculante, pero su valor probatorio es de primer orden, dado su carácter científico riguroso y la inexistencia, con carácter general, de otros instrumentos probatorios. Cuando lo que se pretende, por tanto, es una delimitación distinta de la que se deduce del IBA, la carga de la prueba recae sobre dicha pretensión, es decir, se requiere desvirtuar la naturaleza probatoria que los tribunales han otorgado a los diversos IBAs. Sobre esta cuestión reside la labor del Tribunal en todas las sentencias antes citadas. Pero lo más importante de ellas es la síntesis de la doctrina que recogen, en los siguientes términos:

- 1º. Los IBAs constituyen elementos esenciales, con valor científico suficiente y determinante para señalar aquellos territorios que deben ser calificados como ZEPAs, en cumplimiento de las directivas comunitarias.
- 2º. Para la determinación geográfica de las ZEPAs, solo pueden utilizarse criterios ornitológicos y biotópicos, relacionados con el hábitat de las especies que se pretenden proteger, sin que para su delimitación puedan involucrarse aspectos económicos.
- 3º. Los inventarios gozan de presunción de certeza sobre el número de zonas que merecen esta calificación y la superficie afectada, lo que supone el desplazamiento de la carga de la prueba, de forma tal que la administración cumple con ajustarse a las determinaciones del IBA, mientras que, los que intenten oponerse, deben acreditar la inconsistencia científica de esa determinación, mediante la prueba pericial, que ha de ser rigurosa y con criterios científicos.

De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal va resolviendo los distintos supuestos planteados frente a la nueva delimitación de las ZEPAs realizada por el Acuerdo del Consell que se impugna, estableciendo tres posibilidades distintas:

- a) «Que exista plena coincidencia entre el área señalada como ZEPa y la correspondiente área clasificada como IBA». En este caso, el Consell en su Acuerdo no tiene necesidad de ofrecer otra justificación. No obstante, puede darse el

supuesto, que habrá que evaluar caso a caso, de una posible prueba en contrario, y ello por el tiempo transcurrido entre la elaboración de los IBAs y el Acuerdo del Consell.

- b) Que no exista plena coincidencia entre las dos áreas, «porque la administración haya señalado como ZEPA una superficie mayor que la señalada como IBA en un área determinada», o que se haya delimitado como ZEPA un área que no esté referenciada en el IBA. Aunque, en principio, se trata de supuestos de mayor protección, la administración tiene aquí la obligación de justificar suficientemente ese exceso o esa nueva delimitación. Como apunta el Tribunal, «el resultado dependerá de la valoración de la prueba que se practique».
- c) Que no exista plena coincidencia entre las dos áreas, «porque la administración, haya señalado como ZEPA una superficie menor que la señalada como IBA en un área determinada». Es el supuesto en el que a administración tiene que realizar un mayor esfuerzo probatorio, precisamente para desvirtuar la presunción de certeza de los IBAs. Incluso, podría admitirse que, con carácter general, este supuesto no se legalmente posible. En este sentido, el Tribunal lo acepta solo excepcionalmente, si «existieren consistentes razones que así lo aconsejaren y desde luego exigiría una clara y explícita motivación en el acto que se impugna y en sus instrumentos de justificación, como la memoria».

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

6.1. LA PRÁCTICA PARALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RESIDUOS

La situación de la Comunidad Valenciana en materia de gestión de residuos, esencialmente residuos urbanos, ha retrocedido una década, al menos. No ya solo por el incumplimiento de normativa comunitaria, sino por una especie de parálisis en la política de residuos, en la que sólo se adoptan decisiones puntuales que, más que solucionar los problemas, crean otros y aumentan los existentes.

La culminación de la revisión y actualización del Plan Integral de Residuos (PIR) de 1997 debía haberse realizado hace ya tiempo, pero, durante el 2012, no ha habido actuaciones ni avances significativos en este sentido. Los distintos ámbitos zonales en los que se dividió el PIR no cuentan, muchos de ellos, con las infraestructuras necesarias, bien por falta de implantación bien por falta de adecuado funcionamiento. Las plantas de tratamiento de residuos urbanos no operan debidamente, los vertederos de rechazo se colmatan, y la Generalitat consolida el traslado del rechazo a cementeras para su incineración, además de la «compra y venta» de residuos de unas zonas a otras.

El problema relativo a la cantidad de rechazos que generan las plantas de tratamiento ha alcanzado niveles muy preocupantes; los datos, como siempre, varían, pero en cualquier caso son significativos, van desde más de la mitad de los residuos hasta casi el 70% de los residuos que entran en planta. Ello conduce a graves consecuencias,

la primera, la colmatación de los vertederos y la necesidad de adoptar medidas urgentes que sólo solucionan el problema provisionalmente. Por ello la planificación también deviene urgente. Las causas de este enorme rechazo en las plantas de tratamiento también son variadas, pero sin duda la recogida selectiva, la separación y clasificación antes de su entrega en planta, constituye la primera de ellas. Actuaciones para favorecer esta necesaria separación se han realizado desde varios consorcios zonales de residuos, pero desde instancias autonómicas no han existido ni políticas ni unas acciones con esta finalidad.

La deficiencia en el tratamiento de los residuos urbanos es alarmante. Algunos de estos problemas, incluso, ya han llegado a instancias europeas, como el relativo al funcionamiento de la planta de tratamiento de residuos de Fontcalent (Alicante) o el de la planta y vertedero en Llanera de Ranos (Valencia).

Puede que una de las causas de esta parálisis sea la falta de fondos; sin duda ello ahora es expediente justificativo para casi todo. En este caso, la justificación está claramente establecida en los presupuestos, en los que, en el 2012, la gestión de residuos desapareció como programa presupuestario propio y se incorporó, junto a otras muchas líneas de actuación, a un programa que, además, tiene una pobre dotación.

6.2. ZECs Y ZEPAS: INCUMPLIMIENTO LEGAL

Tras la modificación, en 2010, de la Ley 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, se dio el mandato al Consell para, antes de agosto de 2012, proceder a la declaración como Zonas Especiales de Conservación de los LIC, así como para la aprobación de sus correspondientes normas de gestión. La misma fecha límite de agosto de 2012 también regía para la aprobación de las normas de gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves. El año 2012 era esperado como el año de la definitiva protección de estos espacios, pero lo único que sucedió fue la publicación, el 6 de junio de 2012, de la información pública del proyecto de decreto del Consell por el que se declaran como zonas de especial conservación determinados LICs, constituidos por cavidades subterráneas y se aprueban sus normas de gestión. De ahí a final de año, nada.

El límite del año 2012 no se estableció en la legislación valenciana de manera caprichosa, sino que, en puridad, viene impuesto por la Directiva 92/43/CEE y por Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que en su artículo 42.3 establece el límite máximo de 6 años, desde la aprobación de la lista de los LICs por la Comisión Europea, para su declaración como zonas especiales de conservación, así como para aprobar sus normas de gestión. Plazo de 6 años que terminaba el verano de 2012 si tenemos en consideración la fecha de la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, por la que se adopta la lista de LIC de la región biogeográfica mediterránea. Es decir, el incumplimiento no es solo de la propia norma valenciana, sino también, de la Directiva europea y de la legislación básica estatal.

Nos encontramos en el ámbito valenciano, por tanto, con unas ZEPAs declaradas desde junio de 2009, pero sin instrumento de gestión, y con unos LICs aprobados desde julio de 2001 y consolidados por la Comisión desde julio de 2006, sin declaración como ZEC ni, obviamente, aprobación de instrumento de gestión alguno. La reacción de grupos y asociaciones de protección ambiental no se hicieron esperar, pero la respuesta institucional sí, de hecho aún la estamos esperando. Sólo cabe desear que este incumplimiento no dure lustros como otros incumplimientos de la misma ley valenciana de espacios protegidos, que todavía siguen hoy pendientes.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

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

Conseller/a: Isabel Bonig Trigueros.

Secretaria Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje: Aránzazu Muñoz Criado (hasta septiembre de 2012)

Dirección General del Medio Natural: Alfredo González Prieto

Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial: Juan Giner Corell

Dirección General de Calidad Ambiental: Vicente Tejedó Tormo

- Otros departamentos con competencias ambientales:

a) Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua

Director General del Agua: José Alberto Comos Guillén

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

b) Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo

Secretario Autonómico de Industria y Energía: José Monzonís Salvia

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

7.2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 2009

- Decreto Ley 2/2012, de 13 de enero, sobre medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunidad Valenciana (posterior Ley 2/2012, de 14 de junio).

- Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, por la que modifican las siguientes normas:
 - Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Impacto Ambiental.
 - Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal.
 - Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos.
- Decreto 21/2012, de 27 de enero, por el que se regula el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de recuperación y conservación de especies catalogadas de fauna y flora silvestres, y el procedimiento de emisión de autorizaciones de afectación a especies silvestres.
- Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.

En materia de organización:

- Modificaciones del Decreto 75/2011, de 24 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat: Decretos del Consell 18/2012, de 27 de enero, 84/2012, de 1 de junio, 102/2012, de 22 de junio y 117/2012, de 20 de julio.
- Decreto 8/2012, de 19 de julio, del President de la Generalitat
- Decreto 19/2012, de 7 de diciembre, del President de la Generalitat
- Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat
- Decreto 192/2012, de 21 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente
- Decreto 187/2012, de 21 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

También pueden citarse desde esta perspectiva:

- Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat
- El Decreto 54/2012, de 30 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 52/1989, de 18 de abril, por el que se aprobó la creación de la Comisión de Seguridad Radiológica de la Comunidad Valenciana

- Decreto 91/2012, de 1 de junio, del Consell, por el que se modifica el Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales.

Otra normativa a considerar

- Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.
- Ley 4/2012, de 15 de octubre, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana.
- Ley 8/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, por la que se Regulan los Organismos de Certificación Administrativa
- Decreto 23/2012, de 27 de enero, regula la composición y funcionamiento de la Mesa Social de la Protección Civil y las Emergencias de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 141/2012, de 28 de septiembre, del Consell, por el que se simplifica el procedimiento para la puesta en funcionamiento de industrias e instalaciones industriales.

7.3. PRINCIPALES ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

Durante el año 2012 la tramitación del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR) siguió avanzado, aun lentamente. Mediante Resolución de 5 de marzo de 2012 (publicada el 23 de marzo), de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, se sometió el proyecto de Plan de Acción a información pública, incluyendo su informe de sostenibilidad ambiental, la memoria ambiental y el estudio de paisaje. No hubo efecto suspensivo alguno por cuanto que el citado instrumento no implica modificación alguna del planeamiento vigente.

Por otra parte, la planificación eólica también se vio afectada. En efecto, la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, procedió a la modificación del Fondo de compensación dentro del marco del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV), puesto en marcha por la Ley 10/2006. Además, dentro del marco del mismo Plan Eólico se crea del Fondo de Promoción, con la finalidad de sustituir las actuaciones industriales y energéticas a las que se comprometieron las empresas titulares de instalaciones eólicas, por una compensación económica de carácter indemnizatoria, que se destinará a la realización de proyectos de inversión de naturaleza energética o de naturaleza industrial relacionados con el sector energético. La gestión ordinaria de dicho Fondo será realizada por el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial.

7.4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DEL AÑO 2012

- Sentencia núm. 288/2012, de 16 de marzo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 371/2012, de 30 de marzo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 406/2012, de 19 de abril (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 216/2012, de 4 de mayo (Sección 5ª).
- Sentencia núm. 886/2012, de 23 de julio (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 887/2012, de 23 de julio de 2012 (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 893/2011, de 24 de junio (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 955/2012, de 12 de septiembre (Sección 1ª).