

Comunidad Valenciana: a la espera de nuevos tiempos

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. II. LEGISLACIÓN. 1. Eficiencia energética de los edificios. 2. Modificaciones legales mediante ley de acompañamiento. III. ORGANIZACIÓN: NUEVA DIVISIÓN DEPARTAMENTAL. IV. EJECUCIÓN: DETENCIÓN DE LOS DECREMENTOS. V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 1. Nulidad parcial del Plan Integral de Residuos: la incineración de residuos. 2. La clásica dicotomía de sostenibilidad: protección ambiental vs actividad minera. VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES. VII. APÉNDICE INFORMATIVO

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Hubo que esperar al final de la anterior legislatura para ver reaccionar ambientalmente al legislador valenciano. Por tanto, tras la abundancia legislativa, y con elecciones, no había mucho que esperar en el 2015. Y así fue. Por otro lado, se siguió con la práctica de modificar leyes ambientales a través de la correspondiente ley de acompañamiento de los Presupuestos de la Generalitat. No hubo cambio de forma a pesar del supuesto cambio de rumbo. Aunque también es cierto que las modificaciones legales realizadas subsanan errores y regulaciones que, en algunos casos, carecían de racionalidad o rebajaban el nivel de protección. Por ello, aunque todavía la forma sea la misma, sean bienvenidos estos cambios. No obstante, como ya se expuso en el informe anterior, queda camino por hacer. Todavía existen importantes instrumentos ambientales

no actualizados, que desde su primera puesta en marcha, allá por los ochenta y los noventa, siguen sin adecuarse a la normativa europea ni a la básica estatal, lo que no deber realizarse con modificaciones parciales, sino mediante una nueva legislación que adapte su regulación y facilite su aplicación. Esto sí sería disminuir cargas a los ciudadanos y favorecer la sostenibilidad de los sectores productivos valencianos.

Por otra parte, la segunda mitad del 2015 ha estado totalmente impregnada por los cambios en la estructura de la administración pública valenciana. Cambios que han afectado a la competencia ambiental, trasladándola de un departamento a otro. Debido, sin duda, a la problemática territorial y urbanística de esta *Comunitat*, en el nuevo *Consell* se han separado las competencias ambientales de las territoriales; la importante unión procedimental entre ambas, así como la existencia durante años de la evaluación ambiental de planes en la *conselleria* con competencias territoriales, condujo, incluso, a un primer conflicto interno. No obstante, en esta nueva administración la competencia ambiental sigue sin tener un departamento propio, optándose por su adscripción al ámbito administrativo de la agricultura. Nada nuevo.

En cuanto a las inversiones ambientales, en los programas presupuestarios para 2015 se ha detenido la incesante disminución de años anteriores. No ha habido aumento significativo alguno, también es cierto, pero en estos tiempos la simple congelación de las dotaciones nos parece algo positivo. Hemos de esperar aún un poco para constatar si los nuevos aires nos conducen a nuevas y aumentadas inversiones ambientales. Aunque puedo ahora adelantar que parece que algo se mueve.

Para terminar esta valoración he dejado dos aspectos que considero importantes, uno positivo, como es la actualización del denominado PATRICOVA; otro negativo, como es la todavía ausente política de gestión de residuos. En efecto, es sabido que en la *Comunitat Valenciana* las inundaciones constituyen el mayor riesgo natural e inducido, así comienza por obviedad el preámbulo del nuevo Plan. No es ya tan conocido que hemos contado desde hace años con un instrumento que ha resultado muy eficaz en este ámbito, el Plan de acción territorial sobre prevención de riesgo de inundación (PATRICOVA), cuya adecuación a los requerimientos europeos, y actualización a la ordenación territorial valenciana se ha producido en el 2015, mejorando la herramienta, aunque manteniendo elementos esenciales, como el cartográfico, que han operado eficazmente. Por el lado negativo, tal y como apuntaba, el Plan Integral de Residuos y sus indefiniciones, ya comentadas en otros informes, nos ha conducido a una situación de conflicto social, a nulidades parciales de preceptos y a una espera, que todavía continúa, sobre la concreción de una

clara política en materia de gestión de residuos. Otro importante aspecto, por tanto, que tendrá que resolverse, o quizás no, todo dependerá de lo que traigan los nuevos tiempos.

II. LEGISLACIÓN

A diferencia del año anterior, en el 2015 no se aprobaron nuevas leyes ambientales. No obstante, a través de disposiciones legales generales sí se ha hecho referencia a la problemática ambiental, aunque, en puridad, sin adicionar nada de relevancia. Me estoy refiriendo a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la *Comunitat* Valenciana que como adición a la ley estatal, contempla expresamente la obligada difusión de la información ambiental (en realidad solo la regulación ambiental) a través del correspondiente portal de transparencia, conectándola con la difusión de la planificación territorial y urbanística (artículo 9.5). Además, como ya se ha apuntado, el cambio político en el *Consell* no ha conllevado, por ahora, cambio en el modo de legislar. También, por tanto, a través de la ley de acompañamiento se han introducido modificaciones a la legislación ambiental valenciana.

1. EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

Con la incorporación de la Directiva 2010/31/UE (que modificó la Directiva 2002/91/CE) mediante el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprobó el Procedimiento Básico para la Certificación de la Eficiencia Energética de los Edificios, se realizó un traslado a las autonomías de determinadas cuestiones, lo que exigía la actualización del anterior Decreto 112/2009, de 31 de julio, del *Consell*. Esto se ha producido mediante el Decreto 39/2015, de 2 de abril, del *Consell*, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios, norma que también aprovecha para eliminar de la atribución de competencias en este ámbito a la ya suprimida Agencia Valenciana de Energía, que fue sustituida en 2013 por el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial, entidad que se configura como el órgano competente para la certificación de la eficiencia energética de edificios en la *Comunitat* Valenciana.

De acuerdo con lo señalado, se expresan los sujetos responsables que, además de promotores y propietarios, serán los técnicos competentes en materia de certificación de eficiencia energética de edificios, respecto de la exactitud y veracidad de los datos; los agentes de control externo,

respecto de la realización del informe y del resultado de las actuaciones de comprobación; así como también aquellos que ejerzan funciones de oferta, promoción o publicidad de venta o arrendamiento de edificios. Por otro lado, en cuanto al Registro de Certificación de Eficiencia Energética de Edificios, ya creado por el Decreto de 2019 que ahora se deroga, en el nuevo Decreto se concreta su organización, las condiciones técnicas y su consulta, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013.

La validez y actualización del certificado de eficiencia energética también recibe un mejor tratamiento en este Decreto, de acuerdo con la normativa estatal, tratamiento que era remitido anteriormente a lo que dispusiera el órgano competente, lo que hacía desaparecer el necesario respaldo normativo a las condiciones de validez y actualización de los certificados. En el nuevo Decreto se detallan, por tanto, estas circunstancias, como la venta o alquiler del edificio o parte del edificio, y la concurrencia de circunstancias que produzcan variaciones en la calificación energética, incluido el transcurso de diez años. El reflejo del certificado en las escrituras públicas y en el Registro de la Propiedad también se contempla en esta norma, así como una regulación ordenada y adecuada a las exigencias básicas del control externo o de la etiqueta de eficiencia energética. En definitiva, el deslavado Decreto de 2009 ha sido sustituido, por fin, por una norma más coherente.

2. MODIFICACIONES LEGALES MEDIANTE LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

Siguiendo invariablemente la tradición legislativa valenciana, también en 2015 se ha procedido a realizar notables modificaciones ambientales mediante la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la *Generalitat*. Algunas de ellas tienen, en efecto, una relevancia fiscal, como la modificación realizada en la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la *Comunitat Valenciana*, al incorporar las explotaciones agrícolas entre las explotaciones exentas del pago del canon de saneamiento (otorgando, así, el mismo tratamiento que ya tenían las explotaciones ganaderas), o varias de las modificaciones realizadas a la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la *Generalitat* (aunque aquí algunas reformas obedecen al cumplimiento del Acuerdo, de febrero de 2015, de la Comisión Bilateral de Cooperación con el Estado respecto de la citada disposición legal). Otras modificaciones, sin embargo, nada tienen que ver, como de costumbre, con medidas fiscales o financieras. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

a) Modificación de la legislación forestal

La reforma de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la *Generalitat*, Forestal de la *Comunitat* Valenciana consiste esencialmente en la eliminación del que fue su conflictivo punto 4 del artículo 59, introducido por la Ley 9/2011, de 26 de diciembre. En efecto, como excepción singular a la prohibición de la Ley de Montes sobre el cambio de uso forestal, durante el plazo general de 30 años, en los terrenos que hayan padecido los efectos de un incendio forestal, en el 2011 se introdujo en la Ley Forestal de la *Comunitat* Valenciana la posibilidad de realizar, dentro de dicho plazo, obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la *Comunitat* Valenciana. No obstante, derivado del conflicto que se podía plantear con la Administración estatal el proyecto fue modificado introduciendo la cautela de que dicha excepción no podía implicar, en ningún caso, un aumento del aprovechamiento lucrativo para particulares. Esta excepción es la que ahora se deroga. Además, con ello se elimina un notable elemento de distorsión con la reforma sufrida, en el 2015, por la ley estatal, por cuanto que la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificó el apartado 1 de su artículo 50 regulando las condiciones en las que las comunidades autónomas pueden acordar excepciones a las prohibiciones genéricas que afectan a los terrenos incendiados, entre ellas la relativa al plazo general de 30 años.

b) Modificación de la legislación sobre espacios naturales protegidos

La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la *Comunitat* Valenciana se ve modificada para subsanar alguna ausencia normativa y para volver a regímenes anteriores.

Antes de la reforma realizada por la Ley 5/2013, la ordenación de las reservas naturales, igual que la de los parques naturales, exigía la aprobación de los dos instrumentos básicos, es decir, tanto de los planes de ordenación como de los posteriores planes rectores de uso y gestión. Mediante la reforma de 2013 se eliminó, en cuanto a las reservas naturales, la referencia a estos últimos instrumentos. Nunca se ofreció justificación, evidentemente porque no existía, simplemente fue un error del legislador. Ahora se subsana el error, estableciendo de nuevo la exigencia también de los planes rectores para su ordenación. Además, en el propio precepto se contempla la situación de las reservas ya declaradas que no dispongan de los instrumentos de ordenación, otorgando el plazo máximo para habilitarlos de 5 años a partir del 1 de enero de 2016.

Por otra parte se modifica el artículo 33 y la disposición adicional primera de la Ley de Espacios Naturales Protegidos para eliminar la reforma introducida por la anteriormente citada Ley 5/2013 y volver a la situación anterior respecto de las denominadas zonas de amortiguación de impactos que recogían cada uno de los planes de ordenación de recursos naturales. La reforma de 2013 estableció en el artículo 33 un régimen general respecto de la zonificación, tanto dentro como fuera del espacio natural protegido, lo que ocasionó no pocos problemas en su aplicación. Con la reforma que ahora se realiza se suprime este régimen general de zonificación y se establece, en cuanto al área de amortiguación de impactos, una remisión a lo que se disponga en cada uno de los planes de ordenación de los recursos naturales para cada espacio natural protegido. Con ello lo que establece la disposición adicional primera de la Ley 11/1994 queda sin efecto, por cuanto que se refiere al aplicación del anterior artículo 33, aunque no se ha realizado derogación formal de la misma.

Por último, se realiza una modificación en cuanto al director-conservador de los espacios, figura que hasta ahora tenía naturaleza eventual al indicar el anterior punto 2 del artículo 48 de la Ley 11/1994 que “para la gestión de los parques naturales, parajes naturales y reservas naturales, el *conseller* competente en materia de medio ambiente designará, como personal eventual de la *conselleria*, un responsable de la dinamización del espacio protegido correspondiente, dependiente funcionalmente de la dirección general competente en la materia” (reforma introducida por la Ley 9/2011). Ahora se elimina toda referencia a dicha naturaleza y únicamente se establece que “la gestión de los parques naturales y reservas naturales, corresponde a la dirección general competente en la materia, mediante el director-conservador”, lo que hace que dicho órgano se integre en la dirección general, adscribiéndose, según justifica el preámbulo de la Ley 10/2015, al Servicio de Espacios Naturales Protegidos.

c) Modificación de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades

Las modificaciones que se han introducido en este texto legal obedecen a la adecuación normativa, esencialmente a la normativa básica estatal, lo que no deja de ser sorprendente, por cuanto que esta adecuación se produce a una legislación estatal aprobada con anterioridad a la Ley 6/2014; parece que más que necesaria adaptación estamos, de nuevo, ante olvidos o defectos legislativos. De esta forma, y en virtud de lo establecido en la Ley 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de

determinados servicios, se excluyen de su ámbito de aplicación las actividades comerciales minoristas y la prestación de servicios a los que la citada ley estatal hace referencia. También se realizan retoques en varios artículos para subsanar errores de la Ley 6/2014. Así, se elimina en su artículo 10 la referencia a la declaración responsable o comunicación previa, ya que carecía de sentido, por no utilizar otros calificativos, articular estos mecanismos con anterioridad a las autorizaciones sustantivas. De igual manera, se eliminan distorsiones en cuanto a la configuración de los órganos con competencias en materia de autorizaciones integradas y licencias ambientales (modificación del artículo 20.2). También se ha modificado, entre otras cuestiones, la regulación sobre la solicitud de información previa en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, eliminando el carácter preceptivo que se incorporó en la Ley 6/2014, se pretende con ello unificar la regulación del documento de alcance con el carácter que este tiene en la normativa básica del Estado.

d) Modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, de Patrimonio Cultural Valenciano

Se trata de unas modificaciones puntuales que tienen como finalidad adicionar mecanismos que faciliten a la Administración luchar contra el tráfico ilegal de bienes culturales y contra el expolio de yacimientos arqueológicos y paleontológicos. Ello se realiza, esencialmente, mediante la regulación del uso de detectores de metal u otros aparatos de similares. Con esta finalidad se introduce un nuevo precepto en la citada disposición legal (artículo 60 bis) en el que se regula la autorización para el uso de herramientas de detección de metales, cualquiera que fuera la naturaleza de la técnica empleada. Aunque la modificación legal realiza una remisión reglamentaria (respecto de las condiciones de la autorización), se contemplan aspectos esenciales, como la necesaria autorización del propietario del terreno, la integración de los objetos y restos arqueológicos o paleontológicos encontrados en el patrimonio de la *Generalitat* y la inaplicación en estos casos del régimen de los hallazgos fortuitos. El sistema creado por esta modificación se cierra mediante la introducción de una infracción administrativa específica respecto del comercio ilegal de este tipo de bienes culturales.

III. ORGANIZACIÓN: NUEVA DIVISIÓN DEPARTAMENTAL

Tras las elecciones autonómicas, mediante Decreto 7/2015, de 29 de junio, del *president* de la *Generalitat*, se determinaron las *consellerias* en las que se organiza la administración de la *Generalitat*. Las competencias ambientales se ubican, ahora, en la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, trasladándolas, por tanto, de la *Conselleria* de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, que hasta esa fecha actuaba como órgano ambiental de la *Generalitat* y que pasa a denominarse *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, que sigue, no obstante, asumiendo competencias en materia de paisaje y costas (mediante la modificación que se realizó por Decreto 12/2015, de 16 de septiembre, del *president* de la *Generalitat*). De igual manera, mediante Decreto 9/2015, de 30 de junio, del *president* de la *Generalitat*, se determinaron las secretarías autonómicas y, entre ellas, la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Cambio Climático, y la Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por su parte, el *Consell*, mediante Decreto 103/2015, de 7 de julio, estableció la estructura orgánica básica de las *consellerias*. De acuerdo con las competencias que asume la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Cambio Climático, dentro de la misma nos encontramos con las direcciones generales de relevancia ambiental, como la la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, la Dirección General de Cambio Climático y Calidad Ambiental, la Dirección General del Agua, o la Dirección General de Prevención de Incendios Forestales (las competencias sobre extinción de incendios se ubican en la Presidencia de la *Generalitat*, a efectos de su mejor coordinación, conjuntamente con las de interior, protección civil o situaciones de emergencia, Decreto 10/2015, de 6 de julio, del *president* de la *Generalitat*). No obstante, las competencias sobre evaluación ambiental estratégica de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio se quedaron, en un primer momento, en la Dirección General de Evaluación Urbanística, Territorial y Ambiental del Planeamiento, de la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, lo que supuso el primer conflicto orgánico y competencial de la nueva administración pública valenciana. La solución al conflicto (mediante Decreto 147/2015, de 18 de septiembre, del *Consell*) conllevó, por un lado, el traslado de todas las competencias sobre evaluación ambiental a la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, y el cambio de competencias, e incluso del nombre, de la dirección general de la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, que pasó a denominarse Dirección General de

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, asumiendo las funciones en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y paisaje, coordinación territorial e inspección de urbanismo. Por otro lado, se produjo la aprobación de un nuevo reglamento del órgano ambiental de la *Generalitat* a los efectos de la evaluación ambiental estratégica (Decreto 230/2015, de 4 de diciembre, del *Consell*), en el que se dio entrada a los órganos de la *Conselleria* competente en materia de vertebración del territorio. Con estas modificaciones se concentraron en un único órgano directivo las competencias en materia de evaluación ambiental, así como se reguló la participación orgánica de los órganos con competencias en ordenación del territorio y urbanismo en la toma de decisiones ambientales en la planificación que afecta a dicha materia. Definitivamente, mediante Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, del *Consell*, se aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural; de igual forma, mediante Decreto 159/2015, de 18 de septiembre, del *Consell*, se aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

También conviene recordar que las competencias energéticas siguen estando en otro departamento, esto es, en la *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, donde se ubica la Dirección General de Industria y Energía, con competencias en los sectores energético y minero.

IV. EJECUCIÓN: DETENCIÓN DE LOS DECREMENTOS

Aunque, como ya ha sido expuesto, a mediados del 2015 se produjo un notable cambio en las estructuras organizativas de la administración de la *Generalitat*, aquí haremos referencia únicamente a los programas presupuestarios tal y como se establecieron en la aprobación de los presupuestos de 2015, sin tener en consideración las correspondientes modificaciones orgánicas y competenciales. Desde esta perspectiva, para el ejercicio de 2015 los programas ambientales han mantenido, con carácter general, las dotaciones económicas del ejercicio anterior, incluyendo pequeños aumentos referidos exclusivamente a gastos de personal. Con ello, al menos, se ha detenido la tendencia de decrecimiento de años anteriores. Los programas de relevancia ambiental que se incorporaron al presupuesto de 2015 son los siguientes:

-El Programa Medio Natural (programa 442.40), siguió operando sobre las carencias de la planificación forestal, la

existencia de áreas forestales degradadas y el desarrollo de la Red Natura 2000. Aunque también se estableció una línea de actuación en cuanto a la regulación y adecuación de los aprovechamientos de la fauna silvestre (caza y pesca). Este Programa ha tenido en el 2015 un pequeño incremento del 2,67%, corrigiendo, al menos, la línea decreciente de los últimos años. Su dotación total es de más de veintiún millones y medio de euros, asignando más de once millones a las inversiones reales, de los que la mayor parte se destina a actuaciones en espacios naturales, a la ordenación y gestión forestal y a determinadas actuaciones sobre la vida silvestre.

-El Programa de Calidad Ambiental (442.50) asume idénticas actuaciones que en los ejercicios anteriores, es decir, en materia de residuos, suelos contaminados, adaptación del tejido industrial a las tecnologías limpias o en materia de contaminación acústica, y con un presupuesto prácticamente idéntico, por cuanto que, aunque ha sufrido un incremento global del 6,03%, lo cierto es que las inversiones reales, así como las transferencias, se han mantenido exactamente con la misma dotación económica que en el 2014, por lo que no ha recuperado nada de la importante disminución que sufrió este programa en el 2013 y que siguió en el 2014. El programa sigue con una dotación de casi nueve millones de euros, de los que menos de dos millones y medio se asignan a las inversiones reales. En este sentido, igual que en el ejercicio pasado, siguen contemplándose como líneas prioritarias de inversión la descontaminación de suelos, la eliminación de neumáticos y el sellado de vertederos, con más de un millón y medio de euros. Pero la gestión de residuos siguió durante el 2015 sin disponer de un programa presupuestario propio e individualizado y, evidentemente, bien dotado.

-El Programa Urbanismo y Evaluación Ambiental (432.20) siguió configurándose básicamente en el 2015 igual que en el anterior ejercicio, es decir, a pesar de los objetivos de desarrollo sostenible en este ámbito, es un programa que prácticamente toda su dotación la destina a personal (ha tenido un pequeño aumento global del 2,09%), carece de inversiones reales, y en transferencia de capital hay previstos solo 100.000 euros para subvenciones a ayuntamientos con la finalidad de que adapten su obsoleta ordenación urbana. No merece mayor comentario.

-El Programa Ordenación del Territorio y Paisaje (442.70) ha recibido un pequeño aumento del 2,33%, pero circunscrito exclusivamente a su capítulo de personal. Sigue siendo un programa

con una escasa dotación, algo más de un millón doscientos mil euros, de los que solamente ciento doce mil euros se destinan a inversiones, igual que en el ejercicio de 2014. Con esta escasa dotación, sus líneas de actuación siguen haciendo referencia esencialmente a la elaboración de proyectos normativos, de proyectos de planificación paisajística o de acción territorial.

-El Programa Puertos, Aeropuertos y Costas (514.30) ha sido incrementado en un 0,83%, correspondiente al incremento del 2,73% de gastos de personal, por lo que su dotación en inversiones reales sigue siendo la misma que en el ejercicio anterior. Siguen siendo escasas las líneas ambientales de actuación, y la mayor parte de la inversión sigue destinándose al mantenimiento de las infraestructuras portuarias.

-El Programan Infraestructuras Públicas (513.10) actúa sobre una línea ambiental, como es la integración medioambiental y calidad de las infraestructuras. Aunque se trata de un programa con una importante dotación, más de ciento treinta millones de euros, lo cierto es que, desde la perspectiva ambiental, en su anexo de inversiones únicamente se establece una línea relevante, la relativa a la elaboración de planes de acción frente al ruido, aunque con una escasa dotación que no llega ni a cien mil euros.

-El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos, Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 512.10). Este programa se ha visto modificado, por cuanto que se ha refundido con el anterior programa de saneamiento y depuración de aguas. El actual programa se ha dotado con cuarenta y cuatro millones de euros, lo que supone un incremento global del 9,39%, que se corresponden con importantes incrementos en transferencias, tanto corrientes como de capital. Por otra parte, aunque sus inversiones se han visto reducidas en un 13,62%, siguen teniendo una notable dotación.

-El Programa Desarrollo del Medio Rural (714.70), ha seguido la línea de decremento del ejercicio anterior. En el 2015 sufrió una disminución global del 24,82% que afecta tanto a las transferencias corrientes como a las de capital. Sigue sin tener dotación en inversiones reales. Aunque continúa con la línea Ruralter-Paisaje para la ejecución de políticas de apoyo a los territorios rurales, con una previsión económica de casi seis millones y medio de euros.

-El Programa Energía (Programa 731.10) se ha visto incrementado levemente (0,43%), contando ahora con un total de más de once millones de euros. Se ha adicionado una pequeña cantidad para inversiones reales, pero siguen siendo las transferencias de capital las que tienen una mayor asignación presupuestaria (más de siete millones de euros). La mayor parte de estas transferencias siguen siendo para financiar operaciones del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), ente instrumental que deberá articular, en su ámbito, líneas de actuación como el impulso de energías renovables y políticas activas de ahorro y eficiencia energética.

V. JURISPRUDENCIA

1. NULIDAD PARCIAL DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS: LA INCINERACIÓN DE RESIDUOS

Como ya expusimos en informes anteriores, la paralización de la política de gestión de residuos pareció terminar con la aprobación del nuevo Plan Integral de Residuos de la *Comunitat Valenciana*, PIRCV, mediante el Decreto 81/2013, de 21 de junio. También llamamos la atención sobre la parquedad de sus determinaciones y los conflictos que se avecinaban, esencialmente en cuanto a la incineración de residuos. Y ello por cuanto que las instalaciones de valorización de residuos urbanos, incluida la valorización energética (recogidas en el artículo 17 del citado Decreto) recibían una admisibilidad genérica sin concreción alguna de criterio en cuanto a su localización, ni de número en cuanto a su necesidad. Todo era remitido, sin más (remisión prácticamente en blanco, decíamos entonces), a un futuro Plan de Valorización Energética para la *Comunitat Valenciana*, que deberá elaborar la *conselleria* competente en materia de residuos. El número de plantas de valorización energética y su ubicación geográfica “serán formuladas por la Comisión de Coordinación de Consorcios”, nuevo órgano consultivo en materia de residuos, creado por el propio PIRCV y sin elemento participativo.

Pues bien, sobre estos aspectos, así como sobre otras cuestiones que ahora no vienen al caso, se plantearon varios conflictos en sede jurisdiccional. Algunos de ellos, como el interpuesto por el Ayuntamiento de *Ontinyent* han sido desestimados (Sentencia número 376/2015, de 30 de abril, del Tribunal de Justicia de la *Comunitat Valenciana*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), sin embargo, otros han sido estimados parcialmente, declarando nulo el último inciso del apartado

3 del artículo 17 del citado Decreto, precisamente la proposición normativa que hace referencia a la implantación de plantas de valorización energética de ámbito suprazonal; entre estos recursos se encuentra el interpuesto por el Ayuntamiento de Cox, resuelto mediante la Sentencia número 433/2015, de 15 mayo del citado Tribunal; el interpuesto por el Ayuntamiento de Sagunto, resuelto mediante Sentencia de 18 de diciembre de 2015; o el interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción, País Valenciano, entre otros, y resuelto mediante Sentencia número 1137/3015, de 21 de diciembre (todas de la misma Sala y misma Sección).

Para entender el importante alcance de esta declaración de nulidad, en primer término conviene exponer, de manera breve, la articulación de los instrumentos de planificación que establece la ley de residuos valenciana. En esta legislación se establecen dos tipos básicos de planes, el Plan Integral de Residuos y los Planes Zonales de Residuos, mediante los que todo el territorio de la *Comunitat* Valenciana se delimita en zonas de gestión de residuos. Los efectos de estos planes son los clásicos de la planificación sectorial, esto es, sus determinaciones son de obligado cumplimiento, tanto para entidades públicas como para las privadas, y vinculan a los distintos instrumentos de ordenación urbanística, de tal forma que las autorizaciones de las diversas instalaciones de gestión de residuos deben adecuarse a lo dispuesto en los citados planes. Ahora bien, mientras el Plan Integral debe ser aprobado mediante Decreto por el *Consell*, los planes zonales se aprueban mediante orden del *conseller* competente en medio ambiente. Este dato es relevante si lo unimos al contenido mínimo del Plan Integral respecto de las instalaciones de gestión de residuos. En efecto, son los planes zonales los que identifican las infraestructuras necesarias para la gestión de residuos, número y tipo de instalaciones, así como sus características generales. De igual manera, identifican las localizaciones, esto es, las zonas aptas para su implantación y determinan sus condicionantes ambientales. Esta concreción de tipo y características de instalaciones de gestión, así como de localizaciones, se ha de hacer teniendo en consideración las determinaciones vinculantes del Plan Integral, que deberá establecer las directrices y los criterios que deben regir la gestión de los residuos, así como los criterios que han de considerarse para la localización de las infraestructuras. Directrices y criterios que, por tanto, han de ser aprobados por el *Consell* de la *Generalitat*.

Dentro de este marco legal, se aprobó el nuevo Plan Integral de Residuos, mediante el ya citado Decreto 81/2013, del *Consell*, objeto de varios recursos ante el TSJ de la *Comunitat* Valenciana. Entre otros argumentos de los demandantes, que ahora no vienen al caso, se alegó la

falta de determinación en el Plan Integral de la ubicación de las plantas, así como la ausencia de criterios para su instalación. Concretamente, en una de las demandas se pretendía la nulidad del Plan por la carencia de criterios de ubicación de las instalaciones de valorización energética. La contestación de la *Generalitat* reconoció que no se explicitaba criterio alguno, y se circunscribió a exponer dos argumentos, por una parte, que el Plan Integral recoge una cartografía orientativa (aunque solo para vertederos), y por otra parte, que se realiza una remisión a lo que denomina Plan de Valorización Energética, en el que el número de plantas y su ubicación geográfica serán formuladas por la Comisión de Coordinación de Consorcios. Concretamente, el artículo 17.4 del PRICV, señala que:

“La conselleria competente en materia de residuos elaborará un Plan de Valorización Energética para la Comunitat Valenciana. El número de plantas de valorización energética y su ubicación geográfica serán formuladas por la Comisión de Coordinación de Consorcios”.

Pues bien, el Tribunal, una vez analizado el marco legal de referencia tal y como ya se ha expuesto, e identificada la obligación por parte del *Consell* de establecer en el Plan Integral las directrices y criterios que condicionen la instalación de infraestructuras de gestión de residuos, pasa a analizar cada uno de los preceptos del Plan para verificar la existencia o no de dichos criterios. Y ello por cuanto que no se puede entender cumplida la obligación del *Consell* con la argumentación de la *Generalitat* en la contestación a las diversas demandas, ya que ni el establecimiento de un plano orientativo, ni la remisión a un plan posterior de la *conselleria*, ni la intervención de órganos consultivos, pueden suplir la intervención y competencia del *Consell* para la determinación de los necesarios criterios en el Plan Integral. De manera clara se expresa el Tribunal cuando afirma que:

“Ninguno de los argumentos salva la alegación de ilegalidad, ya que como hemos dicho es la norma valenciana la que taxativamente determina que sea el Consell quien, por medio del Plan Integral, determine los "criterios para localizar las infraestructuras de gestión", lo que desde luego no se hace por medio de una cartografía orientativa, ya que esa cartografía no determina criterios, sino que impone zonas sin criterio determinante alguno.

Por otra parte, no quiere la norma valenciana, (Artº 25 de la Ley de residuos), que sea la Consellería, sino el Consell, como órgano supremo, el que determine esos criterios en el PIR. Esa determinación, es necesaria para dar seguridad jurídica y

uniformidad a los criterios que determinan los emplazamientos, lo que dará más objetividad a las propuestas y formulaciones que, a tal efecto, puedan hacer la Comisión de Coordinación de Consorcios, que tienen un carácter zonal y donde no necesariamente están integrados todos los municipios”.

En esta revisión normativa que el Tribunal ofrece en sus sentencias, para verificar o no la adecuación de los preceptos del PIRCV a las obligaciones legales, identifica preceptos que contienen criterios suficientes, como el referido a los ecoparques o a los bioresiduos (en realidad aquí se realiza una remisión a la normativa europea y estatal), pero también identifica un precepto que carece de dicha exigencia. En efecto, precisamente en el ya citado artículo 17 del PIRCV, relativo a las instalaciones de valorización de residuos urbanos, incluida la valorización energética, su punto 3 establece:

“Se contempla la valorización energética de la fracción rechazo no valorizable materialmente (operación de valorización R1 del anexo II B de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos) procedente de las plantas de tratamiento. Se hace necesario proceder a la implantación de plantas de valorización energética de ámbito suprazonal, estratégicamente ubicadas y que permitan afrontar de forma eficaz, económica y medioambientalmente eficientes este nuevo reto, en sintonía con la tendencia de los países europeos más avanzados en la gestión de residuos”.

El Tribunal, en primer término, examina el conjunto de operaciones que, con arreglo a la normativa europea, se incluyen dentro de la valorización, todas ellas, como afirman las Sentencias aquí referidas, “operaciones, de notable trascendencia e importancia medio-ambiental, alguna de ellas notablemente agresiva, como la incineración de residuos”. En segundo lugar, estima la ausencia de criterios en el transcrito precepto, declarando, por tanto, la nulidad del precepto (en su último inciso), “no por lo que dice sino por lo que le falta, ya que debe precisarse, como mucha más exactitud, cuales son las operaciones de valorización que se asumen por el Plan y cuales sean los criterios para su emplazamiento o localización”. Además, el punto 4 de este mismo artículo 17 (ya antes transcrito) solo puede operar a partir del establecimiento de criterios por parte del *Consell*. Hasta ese momento no puede hacerse uso del mandato que dicho precepto realiza, única interpretación válida de acuerdo con el propio Tribunal (cuestión adicionada en el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia 1137/2015, de 21 de diciembre).

Estimo correcto el parecer del Tribunal, aunque tampoco son exhaustivos otros criterios que el Tribunal estima suficientes, pero la ausencia es palmaria en el precepto declarado nulo. Ni se sabe a qué tipo de plantas de valorización energética hace referencia, ni establecer su ubicación estratégica o su funcionamiento eficaz pueden considerarse criterio alguno, más bien son como meandros de un productor normativo que quiere, a sabiendas, ocultar su auténtico fin. No es un simple error por omisión lo que se desprende del Plan Integral, sino una voluntad expresa de no querer explicitar criterio alguno antes de su concreción por planeamiento inferior y diferido. En definitiva, el Plan Integral respondió, en este ámbito, a la ausencia de una verdadera política de gestión de residuos, lo que ha imperado en la *Comunitat* Valenciana en las últimas décadas.

2. LA CLÁSICA DICOTOMÍA DE SOSTENIBILIDAD: PROTECCIÓN AMBIENTAL VS ACTIVIDAD MINERA

Se trata, en esta ocasión, de la revisión judicial de un PORN, a la vista de la necesaria ponderación que ha de realizarse entre la protección ambiental y el desarrollo de actividades mineras. La revisión del PORN de la Sierra de Espadán, aprobado por Decreto 218/1997, de 30 de julio, del *Consell*, se realiza en virtud de un recurso indirecto, esto es, como consecuencia del fundamento del recurso que se interpone frente a la denegación de la aprobación definitiva de un plan especial minero presentado por una empresa extractiva, y que recibió una evaluación ambiental desfavorable. En esta ocasión, el Tribunal Superior de Justicia de la *Comunitat* Valenciana, mediante Sentencia 1755/2015, de 15 de abril, declara la nulidad de un precepto del citado Decreto (artículo 67.2) que contemplaba los usos prohibidos dentro de la zona de amortiguación de impactos (fuera, por tanto, del espacio natural protegido) y en el que se incorpora la prohibición absoluta respecto de las “actuaciones o actividades relacionadas con la extracción de áridos y tierras o la explotación de los recursos mineros”.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal parte de una importante premisa, esto es, el PORN no establecía una prohibición genérica de las actividades extractivas y mineras en el espacio natural protegido. En efecto, esta prohibición genérica únicamente se circunscribía a los montes públicos de la *Generalitat* y a los declarados de utilidad pública o protectores (artículo 27 del PORN). La existencia, por tanto, de mayores exigencias proteccionistas, en cuanto a las actividades extractivas, fuera del espacio protegido debía estar suficientemente justificada. Para ello, el Tribunal examina la regulación de los usos que realiza el PORN en virtud de los valores ambientales relevantes y la motivación de la prohibición

absoluta en la zona de amortiguación de impactos, es decir, su necesaria justificación tanto en la memoria como en el documento de síntesis. Pues bien, no obstante los valores forestales que concurren en determinadas áreas de la zona de amortiguación de impactos (ZAI), el Tribunal concluye afirmando que *“lamentablemente hay que concluir que no se aprecia, ni en la Memoria, ni en el documento de síntesis, una justificación específica acerca de la motivación de la prohibición de actividades mineras en la ZAI cuando no existe esta prohibición específica en el ámbito del Parque Natural, ni tampoco, en particular, una justificación específica respecto a la Zona de amortiguación de impactos (ZAI), Área Natural (AN) y/o Área de Influencia antrópica, que nos ocupa En consecuencia debe estimarse la nulidad del artículo 67.2 del Decreto 218/1997, que aprobó el Plan general de Ordenación de recursos Naturales de la Sierra de Espadán, al no estar justificado la prohibición específica de explotación minera, en las Zonas de amortiguación del Parque de la Sierra de Espadán”*.

Esta ligereza del planificador ambiental, con preocupantes consecuencias, no es la única vez que se ha producido, es más, conflictos de similares términos han sido habituales. De hecho, mediante la ordenación que incorporan los planes rectores de uso y gestión se ha querido subsanar estas omisiones, además de ser el instrumento idóneo para este tipo de restricciones de uso, de acuerdo con las determinaciones que obligatoriamente debe establecer. Precisamente, el Decreto 59/2005, de 11 de marzo, del *Consell*, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra de Espadán, incorporó en su artículo 34 la prohibición genérica, ahora sí para todo el ámbito del Parque, respecto del otorgamiento de nuevas autorizaciones o concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales minerales (excepto las relativas a las aguas minerales).

VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

En el año 2015 los conflictos ambientales se han centrado esencialmente en materia de residuos. En efecto, la aplicación del nuevo Plan Integral de Residuos supuso no pocos focos de conflictos sociales en varias poblaciones de la *Comunitat* Valenciana. El clásico rechazo social al establecimiento en sus municipios de instalaciones de gestión de residuos se agudizó con la escasa información que suministraba el Plan sobre estos extremos, así como con la creación en el mismo de instrumentos diferidos de desarrollo, como el denominado Plan de Valorización Energética, lo que

implicó movilizaciones sociales contra el posible establecimiento de incineradoras. Esta fue la situación hasta la aparición de las primeras sentencias del Tribunal Superior de Justicia en las que, como ya ha sido expuesto, se anuló uno de los preceptos conflictivos del Plan Integral. No obstante, la todavía indefinida política autonómica en materia de gestión de residuos sigue motivando la desconfianza, y los movimientos sociales surgidos siguen activos. Desde el nuevo *Consell* únicamente se han realizado declaraciones de intenciones, respecto al no establecimiento de incineradoras y a la opción por otras vías de valorización, pero aún están por concretarse normativamente.

Igual que en años anteriores, existe otro ámbito en el que el conflicto sigue planteándose, esto es, la planificación hidrológica. En el 2015 fueron formuladas por asociaciones ecologistas importantes alegaciones en fase de tramitación del plan hidrológico de la demarcación del Júcar 2015-2021, tanto respecto de los datos fácticos que se manejan en el mismo, como de posibles incumplimientos legales, referidos a los caudales ambientales o a los objetivos ambientales. La aprobación en enero de 2016 de la revisión de los Planes Hidrológicos, así como la derogación del Real Decreto 595/2014, y la pérdida, por tanto, del objeto del litigio que se seguía en el Tribunal Supremo (Auto de la Sala 3ª, de 7 de marzo de 2016), hacen presagiar que el conflicto seguirá aunque con un nuevo objeto de *litis*.

VII. APÉNDICE INFORMATIVO

1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

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

Consellera: Elena Cebrián Calvo

Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Cambio Climático: Juliá Álvaro Prat

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

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

Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez

Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Delia Álvarez Alonso

Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural: Francisco Rodríguez Mulero

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

-Otros departamentos con competencias ambientales:

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

Conseller: Rafael Climent González

Dirección General de Industria y Energía: Júlia Company Sanus

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

Consellera: María José Salvador Rubert

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

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

-Entidades con competencias ambientales

EPSAR (Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales)

VAERSA (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, S.A.)

2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS

- Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la *Generalitat*.

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la *Generalitat*, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la *Comunitat* Valenciana.

- Decreto 39/2015, de 2 de abril, del *Consell*, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

- Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del *Consell*, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la *Comunitat Valenciana*.

En materia de organización:

- Decreto 7/2015, de 29 de junio, del *president* de la *Generalitat*, por el que determina las *consellerias* en que se organiza la administración de la *Generalitat*.

Modificado por: Decreto 10/2015, de 6 de julio; y por Decreto 12/2015, de 16 de septiembre.

- Decreto 9/2015, de 30 de junio, del *president* de la *Generalitat*, por el que determina las secretarías autonómicas en que se estructura la Presidencia de la *Generalitat* y las *consellerias*.

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

Modificado por: Decreto 110/2015, de 17 de julio; Decreto 130/2015, de 4 de septiembre; y por Decreto 147/2015, de 18 de septiembre.

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

- Decreto 230/2015, de 4 de diciembre, del *Consell*, por el que se aprueba el Reglamento del órgano ambiental de la *Generalitat* a los efectos de evaluación ambiental estratégica (planes y programas).

Otras disposiciones:

- Decreto 30/2015, de 6 de marzo, del *Consell*, por el que se desarrollan determinados aspectos administrativos relativos a los productos fitosanitarios en la *Comunitat Valenciana*.

- Decreto 51/2015, de 24 de abril, del *Consell*, de modificación del Decreto 63/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la pesca con el arte denominado rall o esparavel en las aguas interiores de la *Comunitat Valenciana*.

- Orden 9/2015 de 30 de marzo, de la *Conselleria* de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba el

protocolo de vigilancia y control para la comprobación del cumplimiento de los requisitos de autorizaciones ambientales integradas y licencias ambientales en instalaciones de la *Comunitat* Valenciana

3. PRINCIPALES ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

Desde el inicio de este informe se ha puesto de manifiesto que la principal actuación de planificación ha venido de la mano de la revisión y actualización del PATRICOVA (Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la *Comunitat* Valenciana), aprobándose mediante el Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del *Consell*, que sustituye al anterior Plan de 2003 (fue por Acuerdo del *Consell* de 28 de enero de 2003). Durante más una década el PATRICOVA ha constituido una de las más importantes y eficaces planificaciones territoriales de la Generalitat, teniendo una adecuada aplicación en todos los instrumentos municipales de ordenación aprobados. No obstante, varias circunstancias, esencialmente normativas, exigían una puesta al día del Plan. Por un lado, la Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, y su incorporación mediante el Real Decreto 903/2010, exigían la incorporación de nuevos conceptos y metodologías de evaluación y gestión de riesgos, así como un esfuerzo de cooperación con los Organismos de Cuenca, incorporándose al nuevo Plan protocolos de actuación en este ámbito. Por otra parte, los cambios habidos en la ordenación de la *Comunitat* Valenciana, tanto legislativos (con una nueva ley de ordenación territorial de 2014), como de planificación estructural, esto es, la aprobación en 2011 de la Estrategia Territorial de la *Comunitat* Valenciana, también exigían una adaptación del Plan derivada de su propia naturaleza de instrumento de ordenación de usos del suelo, estableciendo limitaciones y condicionantes a los mismos. Esta nueva versión del PATRICOVA tiene todos los elementos necesarios para seguir siendo una importante herramienta de ordenación adecuada del territorio, solo hay que esperar que su aplicación así lo demuestre.

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

- Sentencia núm. 249/2015, de 13 de marzo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 1755/2015, de 15 de abril (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 376/2015, de 30 de abril (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 433/2015, de 15 de mayo (Sección 1ª).

- Sentencia núm. 1137/2015, de 21 de diciembre (Sección 1ª).