

CUARTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS

Coordinación: JESÚS JORDANO FRAGA

Valoración general y síntesis de la política normativa en CCAA 2019*

JESÚS JORDANO FRAGA

Queremos expresar nuestro agradecimiento y afecto al Profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN creador e impulsor del Observatorio. El observatorio ha sido y es el punto de encuentro de la doctrina ius ambientalista. La obra continua y es la proyección del impulso del magisterio y liderazgo de Fernando LÓPEZ RAMÓN.

De modo general resaltan este año los procesos de simplificación normativa (Andalucía y Galicia); la aprobación de leyes de cambio climático (Aragón, Cataluña que modifica su Ley, Islas Baleares, Anteproyecto del País Vasco); la aprobación de declaraciones de emergencia climática (Castilla-La Mancha, Cataluña) y acciones en materia de economía circular (Baleares, Canarias, Galicia, Navarra). Exponemos a continuación una síntesis de las aportaciones de este año¹. Creo un error la aprobación de normas o

* Por Jesús JORDANO FRAGA. Estudio realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, "Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad", subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

¹ Este año el observatorio en sección autonómica registra contribuciones de los siguientes profesores; Aragón: Olga Herráiz Serrano; Canarias: A. Jiménez Jaén; Castilla-La Mancha: N. Garrido Cuenca y F. Delgado Piqueras; Castilla-León: I. Sanz Rubiales; Cataluña: (Barcelona) M.T. Vadri Fortuny; Valencia: Juan Rosa Moreno; Extremadura: F. Arias Aparicio Galicia: A. Nogueira López (Santiago) Islas Baleares: B. Trías (Baleares). Tomeu Trias; La Rioja: R. Javier Santamaría Arinas; Madrid: C. Alonso García; Murcia: Santiago González Carreño B. Soro Mateo Mateo; E. Pérez de los Cobos

declaraciones meramente proclamáticas sin consecuencias tangibles. Los procesos de simplificación normativa están en sintonía con los programas europeos de mejora legislativa y deben, en nuestra opinión, valorarse positivamente, pero tienen el obvio peligro de la desregulación. Para que sean creíbles debe ser acompañados con el incremento cuantitativo y cualitativo de la inspección ambiental.

En Aragón O. Herráiz da cuenta de cómo se postulan como líneas directrices el impulso de una Ley aragonesa de cambio climático y la aprobación de la Ley 3/2019, de 21 de febrero, de modificación del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, sobre impuestos medioambientales, para la supresión del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable. En Canarias Adolfo Jiménez nos narra como desde las elecciones ha surgido un pacto suscrito entre el PSO, Nueva Canarias, "Sí se Puede" y Agrupación Socialista Gomera. Uno de puntos del pacto se refiere específicamente al "Desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático". En él se propone un Plan Integral de Lucha contra el cambio climático y se apuesta por la movilidad sostenible sustentada en una adecuada planificación territorial de los viarios, la mejora transporte público y el fomento de la utilización de vehículos sostenibles (los eléctricos). En dicho documento se contempla un ambicioso plan de tratamiento de los residuos, fomentando la economía circular y la drástica reducción del uso de plásticos. En cuanto al agua, las claves de la política a desarrollar pasan por el ahorro y la desalinización mediante energías renovables. En el conjunto de novedades normativas el autor destaca el Decreto 316/2019, de 5 de septiembre, que aprueba el reglamento por el que se regula la etiqueta ecológica.

Nuria Garrido y Francisco Delegado nos relatan como ninguna ley de carácter ambiental ha sido aprobada o modificada en Castilla-La Mancha durante 2019, si bien este año se llevó a cabo la tramitación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental. Se han publicado los 41 planes de gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) incluidas en la Red Natura 2000. Esto es consecuencia de la STSJ 131/2019, de 19 de abril que anula la Orden 63/2017, de 3 de abril por la falta de publicación en el DOCM de estas normas. Merecen destacarse, la declaración de Emergencia Climática por parte de las Cortes de Castilla-La Mancha y la Estrategia de Cambio Climático Horizontes 2020 y 2030 aprobada para el periodo 2020-2030. Esta última aprobada por Orden revisa la Estrategia de 2010. Está articulada en cuatro programas: mitigación, adaptación, sumideros de carbono e información y capacitación para la sostenibilidad, que abarcan siete sectores con el compromiso de implementación de 80 medidas específicas. Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado el 24 de septiembre 2019 la Declaración de

(Murcia) Navarra: J.F. Alenza García (Pública de Navarra) País Vasco: I. Lazcano Brotons; Principado Asturias R. Alonso Ibáñez; y Andalucía: J. Jordano Fraga.

Emergencia Climática. En ella se contienen 19 medidas económicas, ambientales y sociales orientadas a combatir, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático. En Valencia Juan Rosa Moreno *nos informa de* la modificación de su marco legal territorial y de la revisión del Plan Integral de Residuos. Modificaciones que, a su juicio, han implicado un importante avance en postulados sostenibles. Así se han eliminado importantes trabas administrativas para el establecimiento de instalaciones de energías renovables y, por otro lado, la revisión de la planificación de residuos ha supuesto un nuevo y acertado impulso de su gestión basada en un necesario enfoque circular contemplándose de manera mucho más adecuada flujos de residuos de especial relevancia, como los biorresiduos.

Iñigo Sanz nos narra como la suspensión del Decreto de especies cinegéticas supuso la imposibilidad sobrevenida del ejercicio de la caza, que se resolvió mediante la aprobación urgente de una reforma de la Ley de Caza. Se trata de una Ley de convalidación, dirigida a evitar los efectos del control judicial, Las novedades de la nueva norma consisten, en primer lugar, en que es la propia Ley la que contiene el listado de especies cinegéticas (de forma que este listado queda blindado frente a los controles judiciales), lo cual es técnicamente correcto (este tipo de listados es propio de los Anexos, según las Directrices de Técnica Normativa); y en segundo lugar, en la presunción *iuris tantum* establecida por la propia Ley de que las especies cinegéticas son todas cazables, salvo que se demuestre lo contrario y así conste en el Plan General de Caza. Cree Iñigo SANZ que la corrección jurídica de esta presunción es más que dudosa. A continuación, Iñigo Sanz se refiere a la Ley 5/2019, de 19 de marzo, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que se dirige a regular específicamente las actividades extractivas en suelo rústico. Esta reforma legal parte de la base de la interdicción de prohibiciones genéricas de actividades extractivas, tal y como lo establece el art. 122 de la Ley de Minas, añadido por la DA 1 de la Ley 12/2007, de 2 de julio.

María Teresa Vadri Fortuny nos relata como en Cataluña en el marco de una coyuntura poco propicia a los avances significativos, se ha producido la aprobación del Plan normativo, el Plan para la implementación de la Agenda 2030, el informe relativo al Plan de Gobierno abierto, además de algunas novedades legislativas. En este sentido da cuenta del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables; la Ley 9/2019, del 23 de diciembre, que modifica la Ley 16/2017 del cambio climático, en relación con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, después de que la STC 87/2019, de 20 de junio, declarase la constitucionalidad del citado impuesto. Así se ha configurado como un impuesto de carácter finalista en el que la recaudación se destinará íntegramente al Fondo climático y al Fondo del patrimonio natural y la biodiversidad.

En Extremadura Flor Arias Aparicio da cuenta del proceso de simplificación emprendida mediante la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil que efectúa una modificación de quince leyes autonómicas, incidiendo en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental y la mejora de la regulación en materia de montes. Sigue la espinosa cuestión de la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo a su paso por la provincia de Cáceres. En el año 2019 tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional declarando parcialmente la inconstitucionalidad de la ley extremeña, Flor Arias lamenta que, pese a la confirmación de la nulidad del proyecto, por afectar a un espacio de la Red Natura 2000, sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los beneficios y los perjuicios de su efectivo cumplimiento.

En Galicia Alba Nogueira y Beltrán Puentes analizan la aprobación de las leyes de patrimonio natural y biodiversidad y de rehabilitación y regeneración urbanas o la adopción de las estrategias de economía circular y cambio climático como ejemplos de esta recuperación del pulso ambiental. Sin embargo, detectan que otros proyectos se han visto paralizados por la convocatoria electoral y se aprecia la continuidad con los cambios normativos a la carta que simplifican el procedimiento administrativo para ciertos operadores y desregulan. También dan cuenta de la paralización de algún proyecto muy polémico como la reapertura de la Mina de Touro. En el debe, anotan la continuidad de los compulsivos cambios normativos para desregular actividades problemáticas y suprimir trámites participativos. Destacan la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, que ha recibido una notable contestación ciudadana, política y ecologista. La norma substituye a la obsoleta Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza. Entre las novedades, destacan la creación de las "microrreservas" como subcategoría temporal de las reservas; la fijación de una superficie mínima para que un espacio pueda ser declarado parque natural (aspecto que ha sido criticado por la oposición y los colectivos ecologistas); el establecimiento de una Red de parques de Galicia; y la modificación del régimen de los "espacios naturales de interés local".

M^a Consuelo Alonso y Antonio Villanueva destacan la reorganización de la estructura administrativa del área de medio ambiente, cuya Consejería pasa a denominarse Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. El resto de las normas dictadas se han limitado a establecer las épocas hábiles y las vedas de caza y pesca, suelta en los cauces de determinadas especies, mejora de los algunos procedimientos administrativos y otorgamiento de subvenciones para la adquisición de vehículos más eficientes para taxis y vehículos comerciales. Los autores una vez más abordan el Madrid Central. La anunciada supresión en la campaña electoral ha devenido finalmente en una ligera modificación que no desvirtúa prácticamente el perímetro y las medidas de

limitación del tráfico en esta área. Especialmente conflictivas se han revelado las diferentes medidas para controlar el tráfico urbano. Desde este primer aspecto, la STJSM de 13 de marzo de 2019 (núm. 201/2019), estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid: el consistorio madrileño es competente para establecer limitaciones, prohibiciones o restricciones de la circulación y estacionamiento de vehículos a motor en vías urbanas de su titularidad por razones de interés general.

Santiago ÁLVAREZ, Blanca SORO y Elisa PÉREZ DE LOS COBOS hacen un monográfico sobre el *Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*. Desde el punto de vista de su aplicación territorial señalan que el Decreto-Ley lleva a cabo una zonificación para distinguir las diferentes obligaciones jurídicas o, en otros casos, su diferente intensidad en el territorio global que vendría a ser lo que denomina «Cuenca vertiente al Mar Menor». Los autores consideran que la extraordinaria y urgente necesidad no se compadece con los plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas. Así denuncian que la comparación entre los preceptos de la Ley de 2018 derogada y el nuevo Decreto-Ley de 2019 ponen de manifiesto que, en muchos aspectos, la nueva regulación resulta menos protectora que la derogada.

Bartomeu Trias Prats nos informa que en el año 2019 se han aprobado la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Ley 10/2019, de 22 de febrero y la Ley 3/2019, de 9 de febrero, agraria de las Islas Baleares. Así, en esta última norma se regulan figuras como los contratos territoriales suscritos entre la administración y los titulares de explotaciones agrarias, o se regulan también los acuerdos de custodia del territorio, suscritos entre entidades de custodia y explotaciones agrarias, que permiten que los explotadores reciban compensaciones por aquellos servicios. De la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares, incorpora diversas previsiones que resultan relevantes, como la obligatoriedad de la recogida selectiva y eficiente de la materia orgánica, la potenciación del compostaje doméstico y comunitario o el establecimiento de un umbral máximo de impropios (5%; en casos justificados 10%) que permita asegurar un tratamiento de calidad.

José Francisco Alenza da cuenta de cómo el cambio de Gobierno ha generado la reestructuración de la Administración de la Comunidad Foral. Se desgajan así de las competencias del Departamento ambiental, las relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, que se asignan al nuevo Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos. Se vuelve, por tanto, a producir una escisión orgánica entre los responsables ambientales y los territoriales, lo cual, a su juicio, no parece justificado habida cuenta de la íntima y estrecha conexión entre los asuntos públicos implicados

en estas materias competenciales. Junto a ello destaca en el panorama ambiental de 2019 la aprobación de dos leyes forales: una para modificar mínimamente la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad y otra para dotar de un renovado marco legislativo a los animales de compañía. El legislador foral ha decidido suprimir el adelanto que se había establecido respecto de otras prohibiciones: las relativas a las vajillas de plástico y a los envasados en monodosis o cápsulas. De otro lado, la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra viene a sustituir a la anterior Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales.

Iñigo Lazkano Brotóns informa de la aprobación la Ley de sostenibilidad energética y dos leyes: la reguladora del patrimonio cultural y la de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales. El Gobierno vasco ha presentado en sede parlamentaria otros dos proyectos de ley importantes: el de administración ambiental (que pretende sustituir a la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco de 1998) y el de conservación del patrimonio natural. Otro texto legal, sobre cambio climático, se halla aún en una fase más incipiente de tramitación, pues ha sido sometido a información pública en tanto que Anteproyecto de Ley. Por último, la aprobación definitiva de las nuevas Directrices de ordenación del territorio del País Vasco, que vienen a sustituir a las de 1997. Destacamos en este conjunto la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad. En cualquier caso, se establece que las administraciones públicas vascas, cada una en su respectivo ámbito de actuación, como criterio general deberán alcanzar una reducción del consumo de energía del 60% en el horizonte 2050, con una reducción del 35% en el horizonte 2030. Además, en las licitaciones de las administraciones públicas vascas se exigirá que el 100% de la energía adquirida sea renovable. La STSJPV 320/2019, de 25 de enero, basándose en la jurisprudencia precedente de ese mismo tribunal en relación a análogas restricciones que se pretendieron establecer en la zona del casco viejo, declara nulas las previsiones del régimen de distancias entre establecimientos de juego y recreativos y entre establecimientos de alimentación en régimen de autoservicio.

Charo Alonso considera que el Principado de Asturias se caracteriza por un pobre balance en el plano legislativo y reglamentario más allá de las cuestiones de organización administrativa. Ha sido una actividad más relevante en el campo de planes y documentos estratégicos. Las novedades se concretan fundamentalmente en: a) el *Decreto 27/2019, de 11 de abril, de Protección y Control Ambiental Industrial*. Tiene por objeto incrementar el nivel de protección del medio ambiente, y crear el Registro de organismos de *Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre*; b) *Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, de tercera modificación de la Ley de protección de espacios naturales*. A raíz de las sentencias del Tribunal Supremo 519/2013, de 29 de enero, y 532/2013, de 30 de enero, sobre impugnación del

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, que pusieron de manifiesto la necesidad de una mayor representatividad en los órganos de gestión de los propietarios de terrenos incluidos en la superficie sobre la que se asientan los parques naturales.

René Santamaría resalta el cambio político registrado en La Rioja como consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas en mayo y la constitución del nuevo gobierno de coalición PSOE-Podemos. Mediante Resolución del Consejero 1358/2019, de 24 de junio, ha llegado el segundo Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2019-2024. Se trata de un documento, mucho más extenso que su precedente. También destaca la creación por Decreto 39/2019, de 10 de septiembre, de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica que, a las competencias clásicas en materia de medio ambiente, suma otras relativas a obras públicas, transportes y energía que hasta entonces venían ejerciendo otros departamentos.

Por último, en Andalucía, servidor de ustedes cuenta como la actividad normativa ha venido protagonizada por dos normas con rango de Ley. El Decreto-ley núm. 3/2019, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares y el Decreto-ley núm. 4/2019 de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas. En el horizonte se atisba una iniciativa pionera de codificación y simplificación de la normativa ambiental propiciada desde la Unión Europea. Por último, damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Sevilla de 12 junio, JUR\2020\18888, que declara la responsabilidad de un Consorcio por incumplimiento de depuración de aguas residuales por vertidos de una depuradora no construida declarada de interés general. Cuestionamos este fallo a la luz de pronunciamientos penales que descartan la culpabilidad y establecen el error invencible de prohibición.