

Comunitat Valenciana: sostenibilidad territorial, transición energética y economía circular

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 2.1. La sostenibilidad de las actuaciones territoriales singulares. 2.2. La minimización de impactos en suelo no urbanizable. 2.3. Jurisprudencia sobre sostenibilidad territorial. 3. MEDIDAS DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 4. LA REVISIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS: HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR. 5. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: En el año 2019, a pesar de ser un año electoral se han producido notables reformas normativas ambientales. A través de dos modificaciones de la legislación territorial se ha suprimido un instrumento que ha ocasionado muchos conflictos, y se han configurado dos técnicas de sostenibilidad: una nueva forma de actuación territorial sostenible y unos nuevos mecanismos, colectivos e individuales, de eliminación de impactos ambientales y territoriales negativos. Pero, sin duda, la transición energética y la economía circular representan dos aspectos importantes de estas reformas normativas. En efecto, por un lado, 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, con una regulación más acorde con los requerimientos europeos, basada en un necesario enfoque circular de la economía.

ABSTRACT: In 2019, despite being an election year there have been notable environmental regulatory reforms. Through two modifications of the territorial legislation, an instrument that has caused many conflicts has been removed, and two sustainability techniques have been configured: a new form of sustainable territorial action and several new mechanisms, collective and individual, to eliminate negative environmental and territorial impacts. But, without a doubt, the energy transition and the circular economy are two important aspects of these regulatory reforms. In fact, on the one hand, important administrative obstacles to the establishment of renewable energy facilities have been eliminated and, on the other hand, the review of waste planning has meant a new and successful approach to its management, with a regulation more in line with European requirements, based on a necessary circular approach to the economy.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad territorial. Transición energética. Economía circular.

KEYWORDS: Territorial sustainability. Energy transition. Circular economy.

1. VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2019, la política ambiental de la Generalitat Valenciana se ha plasmado, en el ámbito normativo, en dos aspectos esenciales. Por un lado, en la modificación de su marco legal territorial y, por otro, en la revisión del Plan Integral de Residuos. Modificaciones que han implicado un importante avance en postulados sostenibles.

La modificación de nuestro marco legal sobre ordenación del territorio era ya esperada, tanto por exigencias de sostenibilidad (que son las que aquí interesan), como respecto de su adecuación a los paradigmas de la nueva ordenación del territorio, del nuevo urbanismo que ha nacido tras la crisis económica. El intento no es malo, aunque la reforma no parece que haya alcanzado el nivel requerido. En su aplicación se irán verificando sus aciertos y errores (algunos de los cuales se tuvieron que subsanar rápidamente en la ley de acompañamiento a los presupuestos).

Por su parte, la modificación del Plan Integral de Residuos, máximo instrumento de planificación en este ámbito, y fundamento de las planificaciones zonales y de la gestión, ha culminado en este año su proceso de revisión, dando lugar a un documento normativo en el que se realiza un cambio

importante de rumbo en la política de gestión de residuos. En este sentido, por primera vez se han introducido nuevos modelos de gestión, y se han contemplado de manera mucho más adecuada flujos de residuos de especial relevancia, como los biorresiduos. Aunque mejorable, este nuevo plan supone un primer acercamiento a la economía circular en la gestión de los residuos. Solo cabe esperar que su aplicación sea efectiva.

Pero, existe un tercer e importante eslabón que también ha sido objeto de atención durante el 2019. Me refiero a los primeros pasos que se han empezado a dar hacia la ineludible transición energética que nos debería conducir, o ese es el objetivo, a una economía descarbonizada. Algunos de estos pasos ya se han materializado en la adopción de estrategias, o formalizado en reformas normativas puntuales, a través de la modificación legal de la ordenación territorial, eliminando rigurosas exigencias de controles previos. Otros están todavía en el camino, como la elaboración de la correspondiente ley de cabecera, al hilo de los proyectos normativos y borradores de planificación que, como exigencias del nuevo marco normativo europeo, se encuentran en trámite de aprobación en el Estado.

Por último, desde la perspectiva de las inversiones en ámbitos de protección ambiental, la política valenciana ha sido claramente continuista. Si nos fijamos en los programas presupuestarios de índole ambiental, el mayor esfuerzo económico, además de en materia de infraestructuras hidráulicas, sigue estando en el medio natural, esencialmente en actuaciones de restauración de hábitats y forestales (incluida la prevención de incendios), ámbitos en los que se ha producido un notable incremento de las dotaciones económicas. Sin embargo, el otro lado de la moneda lo siguen representando las dotaciones en materia de cambio climático y calidad ambiental que no sufrieron variaciones significativas y, por tato, siguen sin tener el necesario respaldo económico.

2. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En el año 2019 se ha producido una doble modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la *Comunitat Valenciana* (LOTUP); la primera, afectando a una gran cantidad de sus preceptos, a través de la Ley 1/2019, de 5 de febrero; la segunda, modificando la reforma anterior, mediante la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (ley de acompañamiento a los presupuestos de 2020). Pues bien, entre las modificaciones realizadas, y en lo que se refiere a aspectos ambientales significativos, caben destacar esencialmente tres cuestiones: la integración de la sostenibilidad en los proyectos territoriales singulares, los sistemas de

minimización de impactos en suelo no urbanizable y las medidas territoriales de impulso a la transición energética (que trataré en epígrafe independiente). Además, la jurisprudencia ambiental que se ha producido durante el 2019, y que considero más relevante, también versa sobre cuestiones de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio, por lo que haré referencia a la misma en este mismo bloque temático.

2.1. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES SINGULARES

Uno de los objetivos de la reforma de 2019 ha sido reforzar el control público y la sostenibilidad de los procesos de empleo del territorio. Para ello, se han suprimido las hasta ahora vigentes Actuaciones Territoriales Estratégicas (actuaciones que dieron lugar a una alta conflictividad, ambiental y social) y se han regulado los denominados Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible (PIES), en los que la acreditación de la sostenibilidad territorial y ambiental prima sobre otros elementos, la participación de las instituciones públicas es más intensa que en la figura anterior, y donde el carácter excepcional de esta figura se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos. Aunque, al igual que las antiguas actuaciones territoriales estratégicas, siguen siendo instrumentos al margen de la política territorial ordenada, escalonada y jerárquica que define la Estrategia Territorial de la *Comunitat Valenciana* y, en su caso, los planes de acción.

En efecto, desde su configuración en el año 2011, las actuaciones territoriales estratégicas han sido objeto de conflictos, incluso de movilizaciones sociales de reproche que, a la postre, o bien consiguieron paralizarlas, o bien, aun aprobándose, no se han ejecutado. Precisamente, el último de los conflictos, en sede judicial, se ha resuelto ya publicada la modificación de la LOTUP en la que, definitivamente, se han suprimido. Me refiero a la STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 543/2019 de 25 octubre, en la que se estima parcialmente el recurso interpuesto contra la Resolución de 10 de octubre de 2016, de la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se resuelve la denegación de la propuesta del Plan de la Actuación Territorial Estratégica Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna. Sentencia a la que luego me referiré.

Por ello, la Ley 1/2019, de reforma de la LOTUP, ha reformulado estas actuaciones estratégicas, a través de los ya citados PIES. Estos nuevos instrumentos tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales de interés general y estratégico, de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el *Consell*. Sus elementos de definición son los siguientes:

- Pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta y localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.
- El ámbito del proyecto de inversión estratégica sostenible constituirá una única zona de ordenación urbanística (una única parcela urbanística, con carácter general), con un uso predominante que justifique, precisamente, la actuación.
- Debe realizarse un estudio de alternativas tanto del documento de ordenación como del proyecto a ejecutar, así como justificarse la dificultad de llevar a cabo su desarrollo urbanístico mediante la aplicación de los instrumentos de ordenación ordinarios.

Los requisitos de los PIES son los siguientes:

- a) Congruencia con la Estrategia territorial de la *Comunitat Valenciana*: deben contribuir a la consecución de sus objetivos y directrices.
- b) Interés general: deben producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, especialmente en la creación de empleo.
- c) Integración territorial: han de ser compatibles con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las redes de movilidad sostenible.
- d) Localización selectiva: estas actuaciones se deben ubicar aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad.
- e) Efectividad: deben ejecutarse de forma inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo.
- f) Relevancia: Solo pueden acoger usos y actividades que contribuyan a la equidad, excelencia y cualificación del territorio con proyección o ámbito de influencia de escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional cuando se sitúen en el ámbito rural.

- g) Justificación territorial y ambiental: Se ha de motivar suficientemente que la ubicación territorial puede absorber el impacto asociado a la actividad, de acuerdo con la evaluación ambiental estratégica.

De acuerdo con estos requisitos, los proyectos empresariales que implanten estos usos y actividades se adecuarán a las siguientes categorías:

1.º Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad territorial, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación entre agentes económicos, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo estable y de calidad, equilibrado entre hombres y mujeres.

Las actuaciones y usos únicamente serán de carácter terciario, industrial o logístico. No se permitirán los usos residenciales, comerciales o de ocio, excepto en aquellos porcentajes complementarios y, en todo caso, minoritarios que den servicio al uso principal.

2.º Actuaciones significativas de mejora del sistema rural, de acuerdo con la Estrategia territorial de la *Comunitat Valenciana*, y que favorezcan el empleo estable en el mismo, especialmente de las mujeres, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con el medio en el que se ubique. Se excluyen de esta consideración los usos de carácter residencial.

Por último, en cuanto a su específico procedimiento, consta de tres fases: a) La fase de la declaración del proyecto como inversión estratégica sostenible acordada por el *Consell*. b) La fase de la aprobación del plan y proyecto en que se concreta la actuación por la *conselleria* competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. c) La aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de la ejecución de la actuación por el órgano de la administración que, en cada caso, designe el *Consell*.

En este punto debe subrayarse que, con la reforma, se ha integrado mejor el procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, eliminando algunas e importantes distorsiones que la regulación anterior tenía respecto de las derogadas actuaciones territoriales estratégicas.

Descritas estas nuevas actuaciones territoriales, la incógnita es si se logrará o no poner alguna en marcha, cumpliendo, claro está, todas las exigencias legales y todos los condicionantes de sostenibilidad.

2.2. LA MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS EN SUELO NO URBANIZABLE

Uno de los objetivos de la reforma realizada por la Ley 1/2019 ha sido ofrecer una solución satisfactoria a una tozuda realidad levantina, esto es, la gran cantidad de situaciones existentes en el suelo no urbanizable que producen, incluso notoriamente, claros efectos perjudiciales, claros impactos ambientales y territoriales. Con esta finalidad, se ha configurado un régimen de minimización de impactos que integra, en realidad, varios sistemas de regularización ambiental y territorial de actividades y asentamientos. Es cierto, no obstante, que ya la LOTUP de 2014 había regulado los planes de minimización, pero de forma tan ínfima que era fácil vaticinar su fracaso, como así ha sido, con una absoluta inaplicación. Aprendiendo del error, la reforma de 2019 realiza una pormenorizada regulación, intentando el siempre delicado equilibrio entre las situaciones consolidadas y la protección del territorio y de sus elementos, con la finalidad de reducir los impactos que se producen en el medio rural a través de planes o de actuaciones singulares.

En efecto, la redacción dada por la Ley 1/2019 al artículo 197.5 de la LOTUP ya refleja este sistema de minimización y regularización, al señalar que “todas las edificaciones y actividades implantadas a la entrada en vigor de esta ley cuyo uso se regularice a través de los sistemas de minimización de impacto del artículo 210 y siguientes, a través de la disposición transitoria de regularización de actividades industriales en suelo no urbanizable o de cualquier otro cauce que la legislación pueda prever a estos efectos, deberán disminuir el riesgo de incendios forestales cumpliendo las reglas del anexo de esta ley únicamente en la medida en que lo exija el plan municipal de prevención de incendios sin impedir la viabilidad del proceso de legalización”. La ley es consciente de que, por mucho que se pretenda, en ocasiones solo es posible minimizar los efectos ambientales y territoriales perjudiciales, pero no hacerlos desaparecer de manera absoluta. Aunque, situar el proceso de legalización por encima de la protección puede ser criticado razonablemente.

Pues bien, son tres los regímenes o sistemas que se establecen:

- Plan de minimización de impactos ambientales y territoriales.
- Declaración de situación individualizada de minimización de impactos.
- Regularización de actividades industriales.

Lo que persigue la ley es dar solución a situaciones existentes que fácticamente se han ido consolidando, al margen de los procedimientos

ordinarios de ordenación, y que producen claros efectos perjudiciales tanto ambientales como territoriales.

Por ello, con el fin de legalizar la obra y el uso residencial de edificaciones acabadas antes de la entrada en vigor de la LOTUP (20/08/2014), se establecen dos sistemas posibles, y ello con independencia de la situación jurídico-administrativa en la que se encuentren las viviendas: una solución colectiva, es decir, el plan de minimización de impactos (plan especial para la ordenación pormenorizada, 3 viviendas por hectárea como regla general), y la declaración individualizada (sistema incorporado en la reforma de 2019) en el caso en el que una vivienda no pueda acogerse a la solución colectiva (por ejemplo, por su situación de lejanía).

Ya sea de manera colectiva o individual, la LOTUP establece una regulación singular para los asentamientos residenciales en el suelo no urbanizable sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad urbanística, o bien han quedado en situación de fuera de ordenación. La ley propone la reducción de los impactos que producen en el medio rural a través de un plan especial y un posterior programa de actuación, o bien de manera individual a través de una declaración realizada por el ayuntamiento. El inicio de estos procedimientos conlleva la suspensión de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanísticas, de la ejecución de resoluciones contra la vivienda y de los plazos de acciones y de procedimientos en tramitación, así como de los procedimientos sancionadores y sanciones. Estos núcleos de viviendas conservarán el carácter rural, y las obras a realizar, que serán sufragadas por los propietarios, deberán ser las mínimas imprescindibles para eliminar dichos impactos. Una vez construidas las infraestructuras necesarias, las viviendas podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de legalización.

Por último, en cuanto a los usos industriales se establece un procedimiento específico para la obtención de la correspondiente declaración de interés comunitario de regularización (con plazo para su solicitud hasta el 31 de diciembre de 2021), con carácter previo a la obtención de la correspondiente autorización ambiental. Declaración de interés comunitario de regularización que se podrá obtener siempre que se respeten los condicionantes ambientales y exigencias territoriales que se establezcan.

Por tanto, con la nueva configuración de estas técnicas de regularización, la reforma legal de 2019 pretende adecuar estos sistemas a la realidad, subsanando la anterior e inaplicable regulación, facilitado con ello su efectiva aplicación.

2.3. JURISPRUDENCIA SOBRE SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

Como jurisprudencia ambiental relevante en la *Comunitat Valenciana* durante el año 2019 tengo que destacar, precisamente, tres sentencias que inciden sobre la sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio, y que conectan directamente con las modificaciones legales ya comentadas. Dividiré esta exposición en dos partes que abordo a continuación.

A) En primer lugar, la ya citada STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a) núm. 543/2019, de 25 octubre (Roj: STSJ CV 5112/2019), resuelve el conflicto planteado contra la denegación del Plan de la Actuación Territorial Estratégica Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, estimándolo parcialmente. Como se ha apuntado, las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATEs) han tenido una historia negra desde varios puntos de vista, tanto desde el social como desde su vertiente ambiental. Pues bien, en este supuesto, el conflicto llegó a sede judicial. Se trata de un litigio que fue planteado por el promotor de la ATE frente a la Administración autonómica que denegó su aprobación, así como frente al Ayuntamiento de Paterna (que actuó como codemandado).

Como necesaria explicación para situarnos debidamente, debe subrayarse que en estos procedimientos territoriales existe como primera fase, tal y como ya se ha expuesto, la exigencia de una declaración del *Consell*, lo que en este supuesto se produjo mediante Acuerdo de 25 de enero de 2013, del *Consell*, de declaración como actuación territorial estratégica del proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna (publicado en el DOGV del 7 de febrero), y en el que se manifiesta expresamente que este proyecto:

“..... plantea una actuación multifuncional que incluye diversos usos comerciales, hoteleros y de ocio de ámbito de influencia regional y de fuerte impacto en cuanto a generación de rentas y empleo para el conjunto del territorio. Esta actuación se localiza en uno de los ejes estratégicos del área metropolitana de Valencia, como es el corredor de la CV-35, aprovechando sus componentes de excelencia territorial para producir efectos positivos a gran escala desde el punto de vista económico, social y ambiental”.

Es importante esta fase previa, por cuanto que en ella se adoptan decisiones que en el posterior desarrollo de la aprobación del correspondiente plan o proyecto de la actuación ya no pueden ser cuestionadas, como la propia localización del proyecto o la viabilidad económica del mismo, aspectos vinculados a la decisión del *Consell*. Esta decisión del *Consell* se encuentra fundada en el informe de sostenibilidad que previamente ha emitido la *conselleria*, órgano que, posteriormente, en este caso denegó la aprobación de la ATE Puerto Mediterráneo, precisamente, cuestionando el emplazamiento. Acto que es objeto del recurso contencioso-administrativo que da lugar a la tratada sentencia.

La motivación de la denegación de la aprobación de la actuación se realizó en virtud de la desfavorable evaluación ambiental realizada por los órganos ambientales de la administración autonómica. En efecto, tras la información pública y la emisión de los informes, la versión preliminar del plan que desarrollaba la actuación fue sometido a evaluación ambiental, en la memoria emitida se acredita los significativos impactos negativos de la actuación que, con un importante incremento del uso residencial y reclasificación de suelo, conllevaba notables consecuencias territoriales y ambientales. No obstante, también se habían emitidos informes favorables a la actuación, como el de la Confederación Hidrográfica del Júcar en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos. En síntesis, esta era la situación sobre la que el Tribunal se pronunció.

Pues bien, el Tribunal centra su atención en los motivos de impugnación sobre la memoria ambiental y el informe negativo del órgano ambiental, para verificar si, en base y con justificación en ellos, es lícita la denegación de la ATE. De esta forma, en primer lugar y sobre los aspectos previamente decididos, afirma que "el acto del *Consell* es determinante y también lo es, de manera necesaria, el informe emitido por la propia *conselleria* (informe de sostenibilidad), que determina la viabilidad geográfica y genérica del emplazamiento", aunque, después, deniegue la aprobación del plan, precisamente, por cuestionar el emplazamiento que ha predeterminado el *Consell*. Ahora bien, el Tribunal, con acierto, indica que ha de respetarse todo lo expresado, tanto en el acuerdo del *Consell* como en el informe de sostenibilidad que lo fundamenta, y en el que se exige que en el plan se debe elaborar una exhaustiva descripción de la "alternativas analizadas y justificación de la elección que se proponga desarrollar". Es decir, como sabemos, no se trata de una localización genérica, en el procedimiento de evaluación se ha de identificar la concreta alternativa de localización, y ello en virtud de un análisis de sus efectos con y sin medidas. Pero, además, existen otras decisiones sobre las que en modo alguno puede plantearse por el órgano ambiental o tendría que haber sido favorable su pronunciamiento, y así lo afirma la sentencia, como el consumo de suelo, la viabilidad económica o la cuestión relativa a las infraestructuras de carreteras.

Seguidamente, el Tribunal entra en el resto de elementos que fundamentaron la denegación, esto es, aquellos que no estaban decididos por actos previos. Sobre estos el Tribunal no identifica motivación para la denegación del proyecto, sino que, según su opinión, debieron articularse "como elementos necesarios que condicionen la ejecución, complementándola y especificando los modos para que, materialmente, dicha actuación sea sostenible desde un punto de vista ambiental". Estos elementos, por tanto, justifican la imposición de condiciones ambientales para que la planificación de la actuación fuera viable, pero no fundamentan una denegación.

Teniendo en consideración todo lo expuesto, es decir, identificado por el Tribunal que se puede exigir una localización determinada, pero que la genérica está ya decidida, no se puede discutir ni la ocupación de suelo ni la viabilidad económica y, también, que el resto de elementos solo sirven para justificar un condicionado ambiental, la resolución del litigio era clara. Se estimó parcialmente el recurso presentado por la entidad promotora contra la denegación de la ATE Puerto Mediterráneo, por “insuficiencia de la memoria ambiental”, obligando a la administración autonómica a retrotraer el expediente para emitirla nuevamente de acuerdo con lo expresado por la sentencia y, a la postre, a adoptar la resolución que proceda fundada en Derecho.

Esta sentencia no es más que una consecuencia, no deseable, de la desafortunada configuración normativa que se realizó de un instrumento territorial de gran relevancia e impacto territorial, como las Actuaciones Territoriales Estratégicas. Ya han sido eliminadas de nuestro ordenamiento, más bien transformadas en instrumentos con mayores exigencias de sostenibilidad y con prohibiciones aprendidas de la experiencia, como las relativas a los usos residenciales. No obstante, quedan algunas cuestiones sin atar suficientemente, y no solo resolver el asunto de la actuación del Puerto Mediterráneo, me refiero a calibrar mejor las nuevas actuaciones –los proyectos de inversión estratégica sostenible-, ya que mantienen algunos vicios pasados, como la necesidad de una declaración previa del *Consell* que solo distorsiona el sistema.

B) En segundo lugar, me referiré a dos sentencias que resuelven litigios interadministrativos (administración autonómica – administración municipal) sobre ordenación del territorio, y en las que la sostenibilidad ambiental es el principal argumento.

Así es, la STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) núm.49/2019, de 28 de enero (Roj: STSJ CV 588/2019) resuelve el recurso interpuesto por al Ayuntamiento de Sueca contra la denegación de la homologación parcial de su Plan general al Plan rector de usos y gestión de La Albufera; denegación realizada por la administración autonómica con fundamento en el procedimiento de evaluación ambiental declarado concluso, y archivado, por el órgano ambiental competente. Concretamente, la resolución impugnada deniega la aprobación de la citada homologación atendiendo a la resolución del Director General de Evaluación Ambiental y Territorial que declaraba concluso el procedimiento administrativo relativo al expediente de evaluación ambiental de la homologación, señalando la resolución que no se ha podido acometer el procedimiento de evaluación ambiental que es preceptivo y necesario para la aprobación del planeamiento.

El conflicto, ya típico, se plantea entre el desarrollo urbanístico y la protección ambiental, concretamente de un espacio ambientalmente sensible y,

también típico, el tiempo que se ha necesitado es desproporcionado, la homologación se inició el año 2006 y la denegación de su aprobación se produjo en octubre de 2014, resolviéndose el conflicto mediante la citada sentencia de 2019. Centrándome en lo esencial, el núcleo de la cuestión reside en el fundamento de la denegación, es decir, en la declaración de concluso, y archivo de actuaciones, que se produjo en el expediente de evaluación ambiental y que, en principio, se utilizó para la denegación de la homologación parcial del Plan General de Sueca. Y digo en principio, por cuanto que la tramitación del expediente por parte de la administración autonómica fue francamente lamentable. Es cierto que la planificación de la Albufera había sido también conflictiva, con sentencia y declaración de nulidad de parte de su instrumento de gestión y usos, pero ello no justifica los errores patentes, también jurídicos, de la resolución recurrida, la inactividad de la administración autonómica en la resolución de recursos y las referencias de motivación relativas a evaluaciones ambientales de otros expedientes, entre otras cuestiones.

No le puso fácil las cosas la administración autonómica al Tribunal. Por ello, este tuvo que echar mano de todo el expediente para extraer fundamentos suficientes que sirvieran para proteger el espacio e impedir su menoscabo urbanístico, identificando un conjunto de informes preceptivos desfavorables, como el de la Confederación Hidrográfica del Júcar y, esencialmente, el de la Dirección General de espacios naturales cuyo informe claramente argumentaba la incompatibilidad del Plan Rector de Usos y Gestión de la Albufera con la homologación pretendida, al establecer la consideración de suelo no urbanizable protegido de todo el suelo no urbano del parque, por lo que las previsiones urbanísticas del expediente de homologación resultaban incompatibles y ello fundamentaba el archivo de actuaciones en el procedimiento de evaluación y, por tanto, la denegación de la homologación.

El segundo conflicto interadministrativo, también entre la administración autonómica y la municipal, fue el resuelto por la STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) núm.67/2019, de 4 de febrero (Roj: STSJ CV 595/2019). En este caso, la recurrente es la Generalitat y el objeto del recurso es la aprobación por el Ayuntamiento de Cox de una modificación puntual de su Plan General, por la que se impedía la instalación de cualquier tipo de almacenamiento de residuos y también el tratamiento y eliminación, tanto de residuos peligrosos como no peligrosos, en suelo residencial o industrial (con alguna excepción), y ello con el principal argumento de la eventual contaminación de las aguas subterráneas y, por ende, los daños agrícolas que podría acarrear. Ahora, la tensión se plantea entre las competencias autonómicas y locales en materia de residuos y, esencialmente, también es una manifestación del conocido, ya hace tiempo, principio EMPNO (en mi patio no) de amplia y lamentable aplicación en el ámbito de la gestión de residuos.

Es cierto que, en este asunto, la actuación municipal parece ir en contra de la legislación y de la planificación de residuos de la Generalitat. Pero, una vez más, la cuestión no es tan fácil de resolver, y la actividad argumentativa de la administración autonómica tampoco ofrecía demasiados elementos aprovechables. Por ello, el Tribunal no entra en este conflicto de competencias y se centra en el argumento sólido de la ausencia de evaluación ambiental; ausencia que es admitida por el Ayuntamiento ya que entiende que no es necesaria. El Tribunal repasa la legislación sobre evaluación y su interpretación jurisprudencial para concluir, con facilidad, en la exigencia legal de evaluación ambiental en el procedimiento de modificación del Plan General y, por tanto, estima el recurso, declarando contraria a Derecho la aprobación realizada por el Ayuntamiento.

En estos supuestos, una vez más el interés local se aleja de los intereses colectivos más dignos de protección y, de nuevo, han de ser los Tribunales los que corrijan esta desviación, aplicando criterios de sostenibilidad ambiental en la ordenación del territorio.

3. MEDIDAS DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Como es sabido, la Comunidad Internacional ya ha reaccionado ante el crucial reto que representa el cambio climático, reto ambiental, económico y social de nuestro planeta, adoptando el conocido Acuerdo de París, en diciembre de 2015. Como consecuencia, fue rápida la reacción de la Unión Europea, presentándose, en noviembre de 2016, el también conocido paquete "Energía limpia para todos los europeos", también denominado "paquete de invierno", que ha conducido a la aprobación de una serie de medidas legislativas y cuya elaboración y aprobación se culminó en 2019. Aunque, como ha señalado la propia Comisión Europea, este paquete de medidas no es el final del camino. Por ello, en la COP24 en Katowice, de diciembre de 2018, presentó la Estrategia de neutralidad climática a largo plazo para 2050.

El nuevo bloque normativo, que incorpora las medidas previstas en el "paquete de invierno", se integra, en una primera fase culminada el 11 diciembre de 2018, por la Directiva (UE) 2018/2002, relativa a la eficiencia energética (a la que hay que adicionar la Directiva (UE) 2018/844, de 30 de mayo); por la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento de las energías renovables; y por el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. A estas disposiciones hay que sumar, en una segunda fase terminada el 5 de junio de 2019, la Directiva (UE) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/943, relativo al mercado interior de la electricidad; el

Reglamento (UE) 2019/941, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía.

Aunque, en la *Comunitat Valenciana* aún no disponemos de un marco legal autonómico en materia de cambio climático y transición energética (igual que en el ámbito estatal), lo cierto es que durante el 2019 se han producido algunos avances. En efecto, entre octubre y noviembre de 2019 se realizó la consulta pública previa del anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética y se adoptó la correspondiente Estrategia Valenciana. Pero ha sido la legislación de ordenación del territorio la que se ha visto modificada, por dos veces, para el fomento de la producción energética renovable, siguiendo los mandatos internacionales y europeos.

En efecto, como concreción de los mandatos de fomento y simplificación que determina el citado bloque normativo europeo, así como, el Real Decreto-ley 15/018 y el Real Decreto 244/2019, sobre autoconsumo, se ha producido una relevante reforma de la LOTUP para favorecer el establecimiento de instalaciones de generación energética renovable, incluidas aquellas destinadas al autoconsumo y ello a través de la eliminación de cargas administrativas, en participar la declaración de interés comunitario, mecanismo de autorización autonómica para la generación energética renovable en suelo no urbanizable común, esto es, excluyendo aquel suelo con protección. Aunque, en puridad, la relevancia citada hay que circunscribirla a la que ha realizado la ya citada Ley 9/2019, de 23 de diciembre, después de la no muy afortunada reforma anterior.

De esta forma, y además de los supuestos ya existentes en la primera regulación de la LOTUP, con esta reforma se han eximido de la necesidad de obtener la declaración de interés comunitario en suelo no urbanizable común las siguientes instalaciones de energías renovables:

- Todas las instalaciones generadoras de energía renovable destinadas a autoconsumo. Se ha de entender, por tanto, cualquiera que sea la modalidad de autoconsumo.
- Todas las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica.
- Las instalaciones de energía renovable para la actividad agraria, cuando la energía sea obtenida, al menos en un cincuenta por ciento, a partir de recursos, productos y subproductos de la propia actividad, y se genere un nivel elevado de autosuficiencia para la explotación.

Hay que tener en cuenta que las instalaciones de producción energética eólica ya estaban eximidas en virtud de la planificación especial que se exige para su implantación.

Sin duda, esta nueva regulación supone un auténtico fomento para las renovables, al eliminar uno de las principales cargas que los promotores e inversores encuentran en la implantación de actividades en suelo no urbanizable, aunque no se tratase de un suelo protegido.

No se queda en esta medida la reforma realizada en 2019. A estos efectos, pueden citarse otras algunas cuestiones.

En primer lugar, se establece una prohibición de explotación de hidrocarburos en espacios declarados como de especial protección ambiental al amparo de la normativa estatal o autonómica, aunque a través del correspondiente juicio de ponderación, esto es, cuando puedan ponerse en riesgo los elementos y valores que justificaron su nivel de protección.

En segundo término, las medidas de transición energética también se han articulado, por la Ley 9/2019, en otros ámbitos, especialmente haciendo referencia a los elementos básicos de la transición hacia una economía descarbonizada, esto es, "primero, eficiencia energética", y "segundo, energías limpias". Así, en la Ley 2/1992, de 26 de marzo, del gobierno valenciano, de saneamiento de las aguas residuales de la *Comunitat Valenciana*, se ha modificado su propio objeto para incluir dentro del mismo "la mejora de la gestión y de las infraestructuras vinculadas a estos procesos, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad y la eficiencia hidráulica y energética del ciclo urbano del agua". De esta forma, se ha atribuido como competencia de la Generalitat articular soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia hidráulica y energética e introducir el uso de energías renovables en todos los procesos del ciclo urbano del agua, mientras que le corresponde a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la *Comunitat Valenciana* las inversiones en energías renovables. De igual modo, se han aprovechado las nuevas medidas organizativas del sector público instrumental para subrayar la apuesta por la transición energética. Así se ha procedido respecto del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), ente que asume la gestión de la política energética de la Generalitat Valenciana, y al que se atribuye, expresamente, el fomento del ahorro, la eficiencia energética y las fuentes de energías renovables. También respecto de la sociedad mercantil Vaersa (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, S.A.) que, como en su condición de medio propio personificado y servicio técnico, puede asumir actuaciones en materia de cambio climático y energías renovables, concretamente realizar inversiones y obras en energías renovables o en la búsqueda de energías limpias y renovables, así como realizar función de consultoría en el fomento y la implantación de energías renovables y de mecanismos de eficiencia energética.

En tercer lugar, desde la vertiente exclusivamente orgánica, también se ha actuado en este ámbito durante el 2019, adoptándose el Decreto 188/2019, de 13 de septiembre, del *Consell*, de creación de la Comisión Delegada del *Consell* de Transición Ecológica y Sostenibilidad Ambiental.

Ahora bien, no todo es avanzar en este relevante ámbito. Este nuevo marco normativo, no solo las reformas apuntadas sino esencialmente las que se avecinan, requiere para su aplicación de un significativo esfuerzo económico que todavía no se ve. Así, el nuevo programa presupuestario sobre cambio climático tiene una consignación en inversiones testimonial, y el de transición ecológica solo prevé una inversión en energías renovables de 700.00 euros. Alguna cosa se podrá hacer, pero con estos mimbres económicos la lucha contra el cambio climático y la transición energética valenciana tendrá que esperar o recurrir a otras instancias.

4. LA REVISIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS: HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR

Mediante Decreto 55/2019, de 5 de abril, del *Consell*, se ha aprobado la revisión Plan Integral de Residuos de la *Comunitat Valenciana* (PIRCV), aunque, en realidad, más que revisión nos encontramos con un nuevo PIR, y ello por los profundos y sustanciales cambios, incluso de fundamentos, a los que ha conducido la revisión del PIR de 2013. El escenario previsto en el nuevo PIRCVA abarca el período 2019-2022.

No es nueva, en estos informes, la afirmación de que la política de residuos de la *Comunitat Valenciana* necesita un importante impulso y que, incluso, se encuentra estancada, sin la puesta en marcha de modelos efectivos para el cumplimiento de los principios que establece el marco normativo europeo. De colapso hablan, en este sentido, nuestras organizaciones ecologistas.

Pues bien, como ya también se indicó en informes anteriores, hace más de dos años que se puso en marcha la revisión del Plan Integral de Residuos de la *Comunitat Valenciana* (PIRCV), de junio de 2013. Y había suficiente justificación, tanto desde la perspectiva legislativa, por cuanto su inadecuación condujo a la aprobación urgente de normas, como desde la jurisprudencial, en la que la Generalitat ha tenido algún que otro revés (esencialmente respecto de la regulación de las posibles instalaciones de incineración), además de la necesaria adaptación al Plan Estatal Marco de gestión de Residuos (PEMAR). El nuevo PIRCVA marca, ahora sí, la senda a seguir para alcanzar un nuevo modelo en la gestión de residuos basado, como indica su preámbulo, en el principio de economía circular y en su marco normativo europeo definido, a

partir del paquete de Economía Circular de 2018, por las Directivas 2018/849, 2018/850, 2018/851 y 2018/852 y que entró en vigor en julio de 2018, así como también se han tenido la Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular. En este ámbito, el PIRCV opera, incluso, Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (aprobada pero no publicada en el momento de aprobación de la revisión del PIR). Además, con todas las nuevas medidas que incorpora, el PIRCV pretende implementar mecanismos para el cumplimiento de algunos de los objetivos ODS.

Por todo ello, son importantes las novedades que incorpora la revisión del PIRCV, tanto referidas a los objetivos cuantificados que establece en la gestión de los distintos residuos, como en orden a los nuevos sistemas que articula. De esta manera, los residuos domésticos y asimilables se convierten, en el nuevo PIRCV, en uno de sus objetivos centrales, particularmente los biorresiduos, sobre los que se establecen obligaciones de recogida selectiva en origen en todos los establecimientos de gestión pública o público-privada, tales como hospitales, centros de día, residencias de la tercera edad, colegios, y en los edificios, dependencias y oficinas de todas las administraciones públicas. Incluso se adiciona una guía para su adecuada implantación. De igual modo, se articula la posibilidad de establecer sistemas de pago por generación, a través de métodos de recogida como el "puerta a puerta"; se establecen objetivos para la gestión de los residuos industriales, o se establecen objetivos y obligaciones de recogida selectiva para los residuos de pañales y productos de higiene íntima, dentro del marco europeo sobre economía circular y sobre plásticos de un solo uso. Por otra parte, se abandona definitivamente la incineración de residuos y la construcción de grandes plantas de eliminación. Aunque sí realiza una mención específica a determinados planes zonales de gestión de residuos domésticos y asimilables, los relativos a dos áreas, que no disponen de instalaciones de valorización y eliminación definitivas de dichos residuos y que deberán poner en marcha nuevos complejos de valorización y eliminación, subrayando la necesidad de nuevas instalaciones de valorización de la fracción de biorresiduos.

Pero, en el PIRCV también se establecen medidas de otra índole, como aquellas dirigidas a la sostenibilidad social, a la transición justa, a través de mecanismos de ayuda dirigidos a las familias en riesgo de exclusión, y medidas en materia de personal municipal, como la exigencia de contar con educadores ambientales. Precisamente, en este ámbito local, debe subrayarse la regulación que incorpora el PIRCV respecto de los Planes locales de gestión residuos domésticos y asimilables, en la que se exige su coordinación y colaboración con los consorcios de los planes zonales de gestión de residuos, exigencia clave si se tiene en consideración que la gestión de los residuos municipales en la *Comunitat Valenciana* se basa en la planificación por zonas supramunicipales,

y en entidades que asumen la gestión en esos ámbitos. Por último, el nuevo PIRCV no se olvida de otros flujos de residuos, como los específicos de la construcción y demolición, residuos sanitarios, aceites industriales usados, o los vehículos al final de su vida útil.

La revisión del PIRCV, por tanto, ha permitido su renovación sustancial y su adecuación tanto a los requerimientos estatales, como al nuevo marco europeo. Con ello, parece que la política valenciana de residuos abandona, definitivamente, su ya clásica desafortunada andadura hasta estos momentos. Sin embargo, no puedo concluir sin llamar la atención, otra vez, sobre el esfuerzo económico que se refleja en los presupuestos.

En efecto, derivado de la revisión y aprobación del nuevo PIRCV, entre los objetivos de la política ambiental valenciana, que se contienen en los presupuestos, tenían que ubicarse los correspondientes a la nueva gestión de residuos. De esta forma, explícitamente se enuncian como objetivos la prevención de la producción de residuos y, en su caso, la potenciación de la recogida selectiva y la valorización, así como garantizar la correcta gestión de los residuos mediante la implantación de las infraestructuras previstas en los planes zonales y otros sistemas de planeamiento. Lamentablemente, ello no ha tenido el oportuno reflejo en los programas presupuestarios, en los que las dotaciones para gestión de residuos no se han visto afectadas ni por el PIRCV ni por los objetivos que se pretenden alcanzar, más bien al contrario, ya que actuaciones, como las relativas a la recogida selectiva, han visto reducidas drásticamente sus dotaciones.

5. APÉNDICE INFORMATIVO

5.1. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS CON RELEVANCIA AMBIENTAL

-Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

-Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. En esta disposición se procede a la modificación, entre otras, de las siguientes leyes:

* Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

*Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades.

*Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica.

*Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal.

*Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales.

-Decreto 203/2019, de 4 de octubre, del *Consell*, de creación de la Red Valenciana de Territorios Socialmente Responsables.

5.2. NORMAS DE ORGANIZACIÓN CON RELEVANCIA AMBIENTAL

Tras las elecciones autonómicas de 2019 se produjo la ya normal reestructuración de los departamentos de la administración de la Generalitat. Así, se aprobó el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del *president* de la *Generalitat*, por el que se determinan el número y la denominación de las *consellerias*, y sus atribuciones y, seguidamente, el Decreto 105/2019, de 5 de julio, del *Consell*, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerias* de la Generalitat.

De esta forma, actualmente el departamento con competencias ambientales es la *Conselleria* de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica. Aunque siguen existiendo otros departamentos con competencias que directamente inciden en la problemática ambiental, como la *Conselleria* de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, la *Conselleria* de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, o la *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

Además, en este ámbito orgánico se aprobaron los reglamentos de dos órganos colegiados, el ya citado Decreto 188/2019, de 13 de septiembre, del *Consell*, de creación de la Comisión Delegada del *Consell* de Transición Ecológica y Sostenibilidad Ambiental; así como el Decreto 25/2019, de 22 de febrero, del *Consell*, de creación del Consejo asesor de pesca y acuicultura.

5.3. RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

- Departamento competente en materia ambiental: *Conselleria* de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica

Consellera: Mireia Mollà Herrera.

Secretaria Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica: Paula Tuzón Marco.

Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental:
Francisco Javier Quesada Ferre.

Dirección General de Calidad y Educación Ambiental: Joan Piquer
Huerga.

Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez.

Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Diego Marín
Fabra.

Dirección General del Cambio Climático: Celsa Monró Barahona.

Dirección General de Transición Ecológica: Antonio Vicente García
Díez.

- 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: María Empar Martínez Bonafé

b) *Conselleria* de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

Conseller: Arcadi España García.

Secretaría Autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje:
Inmaculada Orozco Ripoll.

Dirección General de Política Territorial y Paisaje: Rosa Pardo Marín.

Secretaría Autonómica de Obras Públicas, Transportes y Movilidad
Sostenible: María Pérez Herrero.

Dirección General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad
Sostenible: Roser Obrer Marco.

Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas: Emilio Miguel
Obiol Menero.

c) *Conselleria* de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.

Conseller: Rubén Martínez Dalmau.

Secretaría Autónoma de Arquitectura Bioclimática y Sostenibilidad Energética: Laura Soto Francés.

Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética: Jaume Monfort i Signes.

Dirección General de Innovación Ecológica en la Construcción: Nuria Matarredona Desantes