

Comunitat Valenciana: algunas modificaciones legales y nulidad de la protección del litoral

Juan Rosa Moreno

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. MODIFICACIONES LEGALES. 2.1. El nuevo papel ambiental de los organismos de certificación administrativa. 2.2. Otras modificaciones de interés ambiental. 3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE: SOBRE LA NULIDAD DE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL VALENCIANO. 4. ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN. 5. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: En el 2021, la crisis sanitaria y la recuperación económica fueron los principales objetos de regulación. La legislación ambiental fue escasa, solo se aprobaron concretas modificaciones. Aunque la recuperación económica sí alcanzó a los programas presupuestarios ambientales.

Sin duda, el aspecto más destacable fue el importante número de resoluciones judiciales que declararon la nulidad de la protección del litoral valenciano, aprobado en el 2018. Pero el conflicto no está definitivamente cerrado. Habrá que esperar a su resolución por parte del Tribunal Supremo.

ABSTRACT: In 2021, the health crisis and economic recovery were the main objects of regulation. Environmental legislation was weak, only specific amendments were adopted. Although the economic recovery did reach the environmental budget programs.

Undoubtedly, the most noteworthy aspect was the significant number of court rulings declaring the nullity of the protection of the Valencian coastline, approved in 2018. But the conflict is not definitively closed. We will have to wait for the decision of the Supreme Court.

PALABRAS CLAVE: Crisis sanitaria. Recuperación económica. Protección del litoral.

KEYWORDS: Health crisis. Economic recovery. Coastal protection.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2021, las medidas tendentes a paliar los efectos de la crisis sanitaria han sido, lamentablemente, las protagonistas normativas, a través de no pocos decretos-leyes. Pero, también se reaccionó normativamente de cara a la recuperación y ello, obvio es apuntarlo, gracias a la acción europea y en el marco de la normativa básica. En este sentido, mediante el Decreto-ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, se aprobó el Plan Resistir y, unos meses después, se aprobó el Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19 (modificado por la Ley 7/2021). Fue esta disposición la que, en el ámbito autonómico valenciano, estableció las medidas destinadas a la tramitación, gestión y ejecución de inversiones, acciones y proyectos de la Administración de la Generalitat y de las entidades de su sector público instrumental, incluidas en el Plan de recuperación, transformación y resiliencia financiado por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia y por los Fondos REACT-EU. El Decreto-ley 6/2021, para posibilitar la financiación de actuaciones con cargo a los citados fondos europeos, ordena la incorporación de criterios de responsabilidad social, ambientales, de digitalización y de innovación y conocimiento, además del respeto al principio de «no causar un perjuicio significativo» al medio ambiente impuesto por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Ya desde el ámbito estrictamente ambiental, la innovación normativa valenciana en el 2021 se ha circunscrito a una ley singular, aunque relevante, y a concretas modificaciones de interés ambiental realizadas mediante la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022. A algunas de estas

modificaciones le dedicaré atención, en cuanto a la ley singular me refiero a la Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche; este nuevo marco legal, que deroga al de 1986, establece una protección reforzada tanto del palmeral, bien de interés cultural inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, como de su entorno, además de garantizar la participación del Consell en su financiación e incorporar algunas exigencias de las ONGs en cuanto a sus órganos de gobierno.

Aunque la labor legislativa ambiental ha sido escasa, durante el 2021 se presentó, se admitió y se encuentra en tramitación una proposición de ley sobre "prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la *Comunitat Valenciana*", importante texto normativo que, de acuerdo con el momento actual de tramitación parlamentaria¹, parece que su aprobación definitiva será en breve plazo. No obstante, seguiremos a la espera, al igual que respecto del anteproyecto de ley de cambio climático y transición ecológica aprobado por el Consell en el verano de 2021.

Por otra parte, en el año 2021 la política ambiental valenciana ha sufrido un importante revés judicial al declararse la nulidad, pendiente de casación ya admitida a trámite, del Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana*. Los motivos de esta nulidad han sido discutidos, incluso en las no pocas sentencias que han ido resolviendo las muchas impugnaciones interpuestas. A ellos me referiré más adelante.

Por último, en cuanto a los programas presupuestarios ambientales, en el 2021 se han recuperado de manera notable, incrementando sus dotaciones para inversiones. De esta forma, no solo el programa relativo al medio natural ha visto incrementadas sus inversiones, igual que en el 2020, llegando ahora al 60% de incremento, sino también el resto de programas ambientalmente relevantes, como el de calidad ambiental que ha aumentado en casi un 33%, o los programas de cambio climático (más de un 36%) y de transición ecológica (un 62,50% de incremento de inversiones), aunque son programas todavía de dotación no muy elevada. También el cuantitativamente importante programa de gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos, saneamiento y depuración de aguas ha visto incrementada su dotación en inversiones en más de un 22%. Por tanto, la valoración en este punto ha de ser claramente positiva, evidenciándose un claro esfuerzo económico en la política ambiental valenciana.

¹ La última prórroga para la presentación de enmiendas terminó el 4 de febrero de este año 2022.

2. MODIFICACIONES LEGALES

Salvo la ya citada nueva protección legal del palmeral de Elche, las novedades legales en el ámbito ambiental han venido de la mano de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022. Me referiré, en primer lugar, a la reforma que afecta a los diversos instrumentos de prevención ambiental, para después hacer referencia conjunta a otras modificaciones realizadas de interés ambiental.

2.1. EL NUEVO PAPEL AMBIENTAL DE LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Como acabo de apuntar, una de las reformas ambientales introducidas por la Ley 7/2021 ha sido la configuración de una nueva e importante función ambiental a los Organismos de Certificación Administrativa (en adelante, OCAs), y ello mediante dos modificaciones legales: la de su propia ley reguladora (Ley 8/2012, de 23 de noviembre), y la modificación de la Ley 6/2010, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la *Comunitat Valenciana*. Ambas modificaciones amplían las funciones de los OCAs, alcanzando, ahora, a los instrumentos de intervención administrativa ambiental con la finalidad de agilizar estos procedimientos y disminuir las tareas públicas de verificación y comprobación ambiental.

A. La modificación ambiental de la regulación de los OCAs

Hasta ahora, el régimen jurídico de los OCAs circunscribía sus funciones al ámbito de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. Con la citada modificación de la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa², se ha ampliado el alcance de estos organismos al extender el ejercicio de sus funciones de comprobación, informe y certificación al ámbito de la normativa en materia de prevención, calidad y control ambiental de actividades. Para ello, se han modificado, esencialmente, su clasificación y sus funciones.

En esta reforma, se han articulado, dentro de la clasificación de los OCAs, los distintos instrumentos de prevención ambiental, concretamente, la autorización ambiental integrada, la licencia ambiental y la declaración responsable ambiental (y también las funciones relativas a las comunicaciones previas de actividades inocuas). Nos encontramos, por tanto, desde la perspectiva ambiental con tres clases o grupos distintos de OCAs:

² Desarrollada mediante Decreto 7/2014, de 10 de enero.

- Grupo A: organismos habilitados para emitir certificación de las actividades contenidas en el artículo 66 de la Ley 6/2014, es decir, certificaciones relativas a la declaración responsable ambiental.
- Grupo B: organismos habilitados para emitir certificación de las actividades contenidas en el artículo 51 de la Ley 6/2014, es decir, respecto de actividades sujetas a licencia ambiental.
- Grupo C: organismos habilitados para emitir certificación de las actividades contenidas en el artículo 24 de la Ley 6/2014, es decir, respecto de actividades sujetas a autorización ambiental integrada.

Las exigencias para estos organismos aumentan en virtud del alcance de sus funciones, por lo que son mayores en el último grupo, al estar habilitados en materia de autorizaciones ambientales integradas. Además, se determina que estos organismos podrán ejercer sus funciones respecto de aquellas actuaciones contempladas en los grupos de menor exigencia, de ahí que todos los OCAs, con independencia del grupo al que pertenezca su habilitación, pueden ejercer sus funciones respecto de las actividades que únicamente son consideradas inocuas desde el punto de vista ambiental

En cuanto a sus funciones, los OCAs pueden realizar las comprobaciones, los informes y las certificaciones que contemple la regulación de los instrumentos de prevención ambiental, esto es, la ya citada Ley 6/2014, aunque cuando estamos ante un procedimiento de autorización ambiental integrado o de licencia ambiental, los certificados de estos organismos tienen carácter provisional hasta la concesión municipal de la licencia de apertura.

B. La concreción del papel de los OCAs en la regulación de los instrumentos de prevención ambiental

Con carácter general, y con la finalidad de agilizar los procedimientos, en los expedientes de cualquier instrumento de prevención ambiental (es decir, autorización ambiental integrada, licencia ambiental, declaración responsable o comunicación de actividades inocuas) se ha introducido la actividad de certificación ambiental de los OCAs para la verificación documental. De esta forma, la intervención de los OCAs se articula en los siguientes trámites:

- Informe urbanístico municipal: la solicitud previa del informe municipal de compatibilidad urbanística se puede sustituir (en los expedientes de comunicación de actividades inocuas, declaración responsable o licencia ambiental) por la certificación de la verificación del cumplimiento de los requisitos normativos

realizada por un OCA. Evidentemente, quedan a salvo las facultades municipales de verificación de la compatibilidad antes de otorgar la licencia, en su caso, así como la potestad de inspección.

- Certificación de verificación documental: en los expedientes de autorización ambiental integrada, de licencia ambiental, declaración responsable o comunicación de actividades inocuas la verificación de la documentación que se presente por parte del interesado se podrá realizar por los OCAs, para la acreditación de los requisitos normativos que sean de aplicación al correspondiente proyecto. También sin perjuicio de las potestades de comprobación e inspección.
- Propuesta de dictamen ambiental en los expedientes de licencia ambiental: con carácter particular referido a estos expedientes, la intervención de los OCAs se prevé, además de en la subsanación de la solicitud (en la que se puede aportar una certificación de suficiencia emitida por un OCA), en la importante fase de dictamen ambiental. Así, se ha introducido en la Ley 6/2014 un nuevo precepto (artículo 57 bis) en el que se establece la opción del promotor de elaborar una propuesta de dictamen ambiental emitida por un OCA y respecto de la que se impone el principio de exhaustividad, esto es, la obligatoriedad de incluir “todos los aspectos y condicionamientos de carácter ambiental que deban cumplirse en el desarrollo de la actividad objeto de la licencia solicitada, así como aquellas determinaciones que se consideren necesarias para garantizar una protección ambiental de carácter integrado”. La intervención administrativa, en estos supuestos, se circunscribe a la emisión de un informe técnico de conformidad o no con la propuesta de dictamen ambiental. Es en este punto en el que se manifiesta más claramente la celeridad que adiciona a estos procedimientos la intervención de los OCAs, esencialmente si se trata de una competencia autonómica, ya que, por una parte, la no emisión en plazo (un mes) del citado informe técnico conlleva un efecto favorable a la propuesta elaborada por el OCA y, por otra parte, la conformidad administrativa con la propuesta de dictamen ambiental elaborada por el OCA conlleva la obligatoria y rápida³

³ El órgano autonómico competente es un órgano colegiado (Comisión Territorial de Análisis Ambiental Integrado) que tiene el plazo de dos meses para emitir el dictamen ambiental desde que recibe la documentación por parte del ayuntamiento. Ahora bien, si se trata de una propuesta de dictamen ambiental de un OCA que no ha sido discutida por la administración, este plazo desaparece y, tras la reforma, el actual artículo 58.5 de la Ley 6/2014 exige que, en estos casos, se emita el dictamen ambiental “en la siguiente

emisión del dictamen ambiental por parte del órgano autonómico competente. En definitiva, esta nueva regulación del dictamen ambiental emitido por los OCAs en los procedimientos de licencia ambiental adiciona una gran dosis de celeridad en la tramitación, llegando a reducir sensiblemente los plazos.

2.2. OTRAS MODIFICACIONES DE INTERÉS AMBIENTAL

La Ley 7/2021 también ha supuesto, en otros ámbitos, algunas modificaciones ambientales de interés. Así, el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica, ha sido modificado con una doble finalidad. Por un lado, para concretar obligaciones de potencia eléctrica referidas a los módulos fotovoltaicos que se deben instalar sobre techos de edificios⁴ y, por otro lado, para regular de manera más acorde con la distribución de competencias los planes de inversión en redes de distribución de energía eléctrica⁵. Por la misma razón competencial, se han introducidos modificaciones en el impuesto sobre la eliminación, incineración, co-incineración y valorización energética de residuos⁶.

Otras modificaciones de interés ambiental han afectado al Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, sobre el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Así, se ha modificado puntualmente el régimen de protección del paisaje, o de protección contra incendios, así como, con carácter transitorio, la pérdida de vigencia y cese en la producción de efectos de las memorias ambientales emitidas al amparo de la ya derogada Ley 9/2006, sobre evaluación ambiental de planes y programas.

convocatoria de la comisión" desde que recibe la documentación del correspondiente expediente.

⁴ Ahora se especifica que "la potencia eléctrica de los módulos mínima a instalar será de 15 KW por un área total construida superior a 1.000 metros cuadrados y hasta 1.100 metros cuadrados, y aumentará a razón de 1,5 KW por cada 100 metros cuadrados de superficie adicional, teniendo en cuenta la disponibilidad de espacio apto en la cubierta o azotea" (artículo 14.2 del Decreto-ley 14/2020).

⁵ De acuerdo con la Resolución de 19 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto.

⁶ En este ámbito tributario también se modifica el artículo 154 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, relativo al Impuesto sobre Actividades que inciden en el Medio Ambiente (Disposición final primera de la Ley 7/2021).

También, entre estas modificaciones, se encuentran las realizadas a la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la *Comunitat Valenciana*. De esta forma, se modifica la regulación de los planes locales de residuos y se establecen obligaciones y calendario para la aplicación del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, de eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (nueva disposición adicional séptima de la Ley 10/2000).

En cuanto a los planes locales de residuos, cuyo procedimiento de aprobación se remitía al procedimiento de aprobación de las ordenanzas municipales en el anterior artículo 32.4 de la Ley 10/2020, ahora este precepto simplemente señala que se estos planes locales de residuos se aprobarán mediante ordenanza municipal, modificación técnica que con voluntad (creo) de clarificación no hace otra cosa que la contraria, ya que identifica (creo, nuevo, ahora sin pretenderlo) la potestad normativa ejercida a través de ordenanza con la potestad de planificación. Pero, la modificación más llamativa del citado artículo 32.4 es la que determina que estos planes locales de residuos "al limitarse a regular la gestión municipal de residuos, no son susceptibles de evaluación ambiental estratégica". Es claro que no se corresponden con los planes excluidos en la legislación básica, ni tampoco existe habilitación (ni básica, ni europea) para que, mediante ley, puedan excluirse. Cuestión distinta sería la aplicación de la evaluación simplificada en virtud del ámbito local en el que puedan desplegar sus efectos o, en su caso, que estos planes, de acuerdo con sus determinaciones, no cumplan los criterios europeos y básicos para la aplicación de la evaluación ambiental. Me detendré en este último aspecto.

Para tener una idea más clara de lo que se está excluyendo en esta modificación legal, conviene exponer los rasgos esenciales de estos planes locales de residuos. Pues bien, estos planes locales se ubican en la jerarquía de la planificación de residuos que se establece en la Ley 10/2020, es decir, Plan integral, planes zonales y, por último, los planes locales. Jerarquización de planes que conlleva la jerarquización de evaluaciones, lo que, en su caso, facilitaría en gran medida su evaluación ambiental estratégica. Por otra parte, los planes locales de residuos tienen por objeto la determinación y regulación detallada de la gestión de residuos de cada municipio, debiendo incorporar un análisis del volumen y naturaleza de los residuos producidos, y determinar, como mínimo, los circuitos de recogida, los lugares de ubicación de los contenedores, los equipos e instalaciones necesarios y el resto de los elementos relativos a la adecuada organización del servicio, además de la implantación de la recogida selectiva. Parece que el legislador valenciano está pensando en que estos planes solo afectan a las zonas urbanas, lo que, por cierto, tampoco es válida justificación para su exclusión de la evaluación ambiental, pero, además, no es cierto, ya que el ámbito de gestión municipal de residuos puede, incluso, afectar a espacios naturales con algún nivel de protección.

La exclusión de la evaluación ambiental de planes o programas en virtud de su naturaleza de instrumentos de gestión no es nueva en el ámbito normativo valenciano, ya se procedió del mismo modo en el ámbito urbanístico con los programas para el desarrollo de actuaciones integradas. Sin duda, la idea que subyace en estas exclusiones legales es que nos encontramos ante instrumentos que no ordenan, que no establecen el marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental estratégica y, por tanto, se excluyen de la evaluación ordinaria y, por otra parte, tampoco establecen usos de suelo a nivel municipal, ni de zonas de reducida extensión, por lo que también se excluyen de la evaluación simplificada. No obstante, se olvida el legislador autonómico que existe otro esencial criterio, esto es, la afección a la Red Natura 2000, que impide exclusiones de categorías completas de planes, por lo que, al menos, debería haberse incorporado esta cláusula de salvedad, aunque solo fuera por buena técnica normativa.

En definitiva, si en estos planes no concurren los criterios de sujeción del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, en virtud de su legislación específica (la Ley 21/2013) estarían excluidos, sin necesidad de exclusiones legales autonómicas que solo acarrearán confusión, que no encuentran soporte europeo ni básico, y que pueden conducir a eventuales conflictos de aplicación de las evaluaciones ambientales.

3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE: SOBRE LA NULIDAD DE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL VALENCIANO

Como ya expuse en mi contribución referida al año 2018, después de una larga y conflictiva fase de elaboración, mediante Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana* (en adelante, PATIVEL). En la citada contribución ya hacía referencia, entre otras cuestiones conflictivas, a los posibles vicios que se podían identificar en la elaboración y documentación del PATIVEL. Pues bien, en el 2021 se han resuelto por el TSJ de la *Comunitat Valenciana* no pocos de los contenciosos planteados contra esta planificación, y todos en el mismo sentido, esto es, declarar la nulidad del plan en virtud de vicios fundamentados en distintos estudios e informes preceptivos en su elaboración, bien por su ausencia, bien por su incompleto e inadecuado contenido, y sobre lo que ya nos advirtió SANZ LARRUGA en la anterior edición del [Observatorio de Políticas Ambientales](#)⁷.

⁷ SANZ LARRUGA, F.J., "[Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña](#)", *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIEDA-CIEMAT, 2021, p.710.

En efecto, desde la Sentencia núm. 46/2021 del TSJ CV (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 11 de febrero de 2021 (rec. 102/2018) en la que se declara la nulidad del citado Decreto 58/2018, durante todo el 2021 se han sucedido otras del mismo Tribunal resolviendo los diversos recursos interpuestos y en idéntico sentido⁸. En estas resoluciones judiciales la nulidad del PATIVEL se fundamenta en:

- a) Ausencia de estudio económico-financiero.
- b) Ausencia de los informes en materia de género, familia e infancia.
- c) Inadecuada e incompleta evaluación ambiental estratégica.

A continuación, expondré los principales argumentos utilizados en estos tres motivos.

A. En cuanto al estudio económico-financiero y su exigibilidad

En este punto, el TSJ concreta los hechos afirmando que no existe en el expediente del PATIVEL estudio económico-financiero sobre sus costes de implementación y sobre la repercusión económica que acarrea tanto para los propietarios afectados como para las haciendas municipales, ni tampoco se prevé responsabilidad patrimonial alguna que pudiera producirse por la desclasificación de suelo. Únicamente se identifica la existencia en el expediente del documento denominado "memoria de sostenibilidad económica", incorporado en una segunda fase de elaboración del PATIVEL. En efecto, como ya advertí en su día, este documento no constaba en la primera documentación publicada, en la que no existía estudio económico alguno, incorporándose tras las numerosas alegaciones presentadas en la primera participación pública; documento que, según la propia administración autonómica, fue elaborado solo en virtud de la receptividad de esta administración a la sensibilidad mostrada por los agentes sociales en sus alegaciones.

De nuevo nos encontramos ante un litigio de ordenación en el que se suscita la exigencia o no de los documentos económicos: el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica. Para ello, y siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, en las resoluciones judiciales aquí tratadas primero se separan conceptualmente ambos documentos y, después, se fundamenta sobre la exigibilidad de cada uno de ellos.

⁸ Todas con un voto particular discrepante. La referencia a todas estas resoluciones judiciales se realiza en el apéndice informativo de este trabajo.

De esta forma, en cuanto al primer aspecto, se afirma que “no pueden confundirse ambos informes. El Estudio Económico-Financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma ... y debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto”. Por su parte, el informe de sostenibilidad económica ha de ir referido al impacto en el tiempo que la actuación tiene para las arcas públicas “desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios”. Viabilidad económica, por un lado, y sostenibilidad económica, por otro, constituyen, en resumen, los dos distintos objetos de estos dos informes.

El segundo aspecto, esto es, su distinto fundamento de exigibilidad conduce a una diversa conclusión. Así, respecto del informe (o memoria) de sostenibilidad económica exigido por el artículo 22.4 del vigente texto refundido de la ley del suelo (el conocido RD legislativo 7/2015), el TSJ asume que el PATIVEL no es un instrumento de ordenación de actuaciones de transformación urbanística y, por tanto, no requiere obligatoriamente de este informe o memoria. Sin embargo, la exigibilidad del estudio económico-financiero se apoya en jurisprudencia del Tribunal Supremo que, según el TSJ, exige este estudio en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística⁹. Exigibilidad que no decae por el hecho de que la legislación autonómica, como en este caso, no lo exija expresamente. Con estos argumentos, el TSJ entiende que el PATIVEL no cumple con esta exigencia al no incorporar el citado estudio y al no servir para ello su “memoria de sostenibilidad económica”, por cuanto que en modo alguno integra “*el contenido requerido para ser un estudio económico financiero*”¹⁰.

El conflicto no se ha cerrado. El Tribunal Supremo ya ha admitido a trámite varios recursos de casación interpuestos por la administración autonómica¹¹. Concretamente, en relación con este motivo de nulidad se argumenta en contra de la exigibilidad del estudio económico-financiero en virtud de la naturaleza territorial y no urbanística del PATIVEL, y con apoyo en otras sentencias del Tribunal Supremo¹², de ahí que el interés casacional

⁹ Se basa este argumento, principalmente, en la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) núm. 725/2016, de 31 de marzo, (rec. casación 3376/14), relativa a la aprobación definitiva del PGOU de El Campello.

¹⁰ No es baladí reseñar que el TSJ CV se aparta, en este punto y como expresamente admite, de la conclusión contraria a la que llegó en las sentencias relativas al Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.

¹¹ Dos Autos del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), ambos de 7 octubre 2021 (recursos de casación 4049/2021 y 4034/2021).

¹² Esencialmente la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 12 febrero 2016 (rec. casación 2844/2014), relativa al POL de Galicia.

objetivo aquí identificado se concrete en si la exigibilidad del estudio económico financiero en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial en los que se procede a la protección del suelo, pero no a su transformación.

Con independencia de lo argumentado por una y otra parte, lo cierto es que, si admitimos la naturaleza reglamentaria de estos planes, la necesidad de un estudio económico también se impone desde las exigencias legales impuestas a la potestad reglamentaria. En este sentido, y sin necesidad de acudir a otra legislación, ya recordé en un anterior trabajo que la propia legislación valenciana estableció, hace bastantes años, la obligada memoria económica; concretamente el artículo 43.1.a) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, exige que en la elaboración de los reglamentos exista preceptivamente una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

En resumen, la conflictividad sobre los diversos estudios económicos del planeamiento, y su ámbito de obligatoriedad, es objeto de interpretación, y debate, en estas resoluciones judiciales, y sobre este conflicto de interpretación de nuevo tendrá que intervenir el Tribunal Supremo. Lo deseable sería, no obstante, que la legislación modificase sus vigentes proposiciones normativas, regulando de forma clara e impidiendo que se promuevan ordenaciones sin ningún estudio económico o, como en este caso, con un estudio económico realizado por la administración pública promotora como "favor" a las alegaciones y sin análisis económico alguno, únicamente argumentando jurídicamente un pretendido principio de "indemnizaciones cero". Flaco favor a la necesaria protección del litoral hace la administración con este proceder.

B. En cuanto a la omisión de los informes en materia de género, familia e infancia

En este motivo la argumentación es más simple, aunque no por ello pacífica. Así, en cuanto al informe de impacto por razón de género, el TSJ hace referencia a la base legal de su exigencia, concretamente al artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹³, que impone en la elaboración de proyectos normativos la incorporación del informe por razón de género, que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, y que deberá acompañar a la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación". De acuerdo con este precepto, la

¹³ Precepto que se introduce por la reforma realizada por la Ley 13/2016, de 20 de diciembre.

exigibilidad de este informe en la tramitación del PATIVEL parece indiscutible. Ahora bien, informe en este sentido en el expediente del PATIVEL existe, solo que no le parece adecuado al TSJ, asimilando esta situación a su inexistencia.

En efecto, para el TSJ "no consta en el expediente la emisión de un informe de esa naturaleza", por cuanto que el documento al que hace referencia la administración autonómica valenciana se limita a afirmar, sin ninguna otra precisión, que "no hay una afectación que pueda justificar el análisis desde la perspectiva de género". Y para ello, se basa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la interpretación y aplicación del principio de igualdad de trato en la ordenación territorial y urbanística, afirmando que "es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que requiere una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (art. 3.2, Real Decreto Legislativo 7/2015 ...)", de tal forma que "en los casos en que no resulte exigible por la normativa aplicable la incorporación de un específico informe de impacto de género ello no es óbice para que esa perspectiva sea tenida en cuenta en un proceso interpuesto contra un plan urbanístico, y puedan discutirse en el mismo los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria, alcanzando el control judicial a dichos extremos"¹⁴. Concluyendo que, por tanto, la existencia de un simple documento en el que únicamente se pretende justificar, de manera simplista, que no es necesario un análisis desde la perspectiva de género, no puede tener la naturaleza ni alcance de un informe de impacto por razón de género.

Por otra parte, el TSJ procede de igual manera en cuanto a los informes en materia de familia y en materia de infancia, ambos informes exigibles en virtud, respectivamente, de lo dispuesto en la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor¹⁵, que incorporan preceptivamente estos dos informes a las memorias del análisis de impacto normativo.

La cuestión central del debate, y sobre la que se ha centrado el interés casacional objetivo, es, por tanto, si es legalmente viable la existencia de proyectos normativos que se califiquen de "neutros" respecto de sus nulos efectos en igualdad de género, protección a la familia y protección del menor

¹⁴ Todo ello con cita a la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª), de 18 de mayo de 2020 (rec. de casación número 5919/2017).

¹⁵ Modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

y, por ende, si en estos casos cumpliría con la obligación legal un informe que simplemente indique esa cualidad. O, como señala expresamente el Tribunal Supremo en los citados autos de admisión de los recursos de casación citados, *“si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia ‘neutros’ (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia”*.

Considero que la inexistencia de análisis alguno sobre estas cuestiones en el expediente del PATIVEL vulnera la legalidad. No obstante, el Tribunal Supremo, cambiando o matizando su criterio en una sentencia aducida por la administración autonómica, tras identificar estos supuestos, esto es, “cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación”, admitió la existencia de iniciativas normativas o de planeamiento que tengan una incidencia nula en las políticas de género, otorgando validez al informe que simplemente exprese este criterio, aunque existan algunos otros reproches de actuación, aunque no de legalidad¹⁶.

C. Respecto del análisis de alternativas en la evaluación ambiental estratégica

Un tercer y último motivo que ha dado lugar a la nulidad del PATIVEL se fundamenta en la omisión de la evaluación ambiental de las distintas alternativas posibles, vulnerándose, con ello, uno de los elementos básicos de la evaluación ambiental y territorial estratégica.

Para situarnos en el marco legal de aplicación, simplemente mencionar dos cuestiones previas. En primer lugar, todos los planes de acción territorial, como es el PATIVEL, están sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria en virtud del artículo 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. En segundo término, la legislación básica estatal señala de manera clara que una de las finalidades de la técnica de evaluación ambiental es “el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables”, exigiendo en el estudio ambiental estratégico el análisis de “unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables”, así como la publicidad de “las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas”.

¹⁶ Véase el FJ Tercero de la STS de 27 de octubre de 2016 (rec. de casación 929/2014) y, con carácter general sobre esta y otras sentencias en cuanto a estos informes, RANDO BURGOS, Esther, “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, en REALA, número 12, octubre-marzo de 2019, especialmente p.57.

Pues bien, es cierto que en el expediente de elaboración del PATIVEL se plantearon tres alternativas: a) su no elaboración; b) la conservación activa de todos los suelos en estado rural de la franja litoral poseedores de valores independientemente de su situación jurídica y c) la conservación activa de los suelos con mayores valores en estado rural y desde una perspectiva supramunicipal. Sin embargo, no es menos cierto que en este análisis de alternativas no se ha realizado una evaluación ambiental de las mismas, sino más bien una evaluación económica. No se ha procedido, señala el TSJ, a *“un análisis profundo y con rigor desde el punto de vista ambiental de las distintas propuestas o alternativas presentadas, y así, descartada la primera opción (no actuación), a la hora de elegir entre las siguientes se opta por elegir la tercera atendiendo a los posibles costes económicos”*. Así, en el expediente de elaboración del PATIVEL se indica que la principal dificultad para realizar la selección de alternativas se centra en la valoración de los posibles costes por responsabilidad patrimonial de la administración, siendo la diferencia entre ellas, por tanto, estrictamente económica. No existe, y así se constata por el TSJ, análisis riguroso alguno de aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, ni se tienen en consideración los posibles efectos sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, y demás factores que integran la evaluación ambiental.

No obstante, un criterio basado en la finalidad proteccionista del PATIVEL conduciría a que esta consideración de equivalencia ambiental de las alternativas permitiría lícitamente seleccionar la alternativa económicamente más viable (no técnicamente más viable como sigue insistiendo la administración autonómica en el planteamiento de su recurso de casación), lo que, en definitiva, nos lleva a lo que el TS ha entendido como válido interés casacional objetivo, esto es, el alcance que debe exigirse al estudio de alternativas en una evaluación ambiental estratégica.

4. ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

En este ámbito cabe mencionar el Decreto 204/2021, de 17 de diciembre, del Consell, de aprobación de la Estrategia valenciana de regadíos 2020-2040, cuyo fundamento legal se encontraba en tramitación parlamentaria y, a la postre, en la modificación que la Ley 7/2021 realizó de la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la *Comunitat Valenciana*, adicionando un nuevo precepto (artículo 89 bis) referido a las estrategias o planes directores de regadíos de la *Comunitat Valenciana*, configurados como instrumentos de planificación global de las actuaciones directas a realizar para la consolidación y sostenibilidad de los regadíos valencianos en el marco de la emergencia climática.

Este nuevo instrumento de planificación pretende encauzar la adaptación del regadío valenciano a las nuevas exigencias socioeconómicas y ambientales que, como es sabido, plantean los retos climáticos y energéticos. Con esta finalidad, la Estrategia Valenciana de Regadíos 2020-2040 ha establecido nuevos retos, líneas de actuación y prioridades de inversión alrededor de tres grandes ejes, dos de los cuales hacen referencia a la energía (eje 1) y al agua (eje 2).

El eje energético se centra en la mejora del uso de la energía y en el fomento de las energías renovables, destacando la reducción de las emisiones. La eficiencia energética y las energías renovables integran, por tanto, las líneas estratégicas que aquí se establecen. Por su parte, en cuanto al eje destinado al agua, entre sus líneas estratégicas destacan el aumento de la capacidad de almacenamiento y el fomento de aguas regeneradas y desalinizadas. Cabe subrayar que la digitalización integra gran parte de los objetivos y actuaciones de la Estrategia.

5. APÉNDICE INFORMATIVO

5.1. LEYES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022.

Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche.

5.2. PLANIFICACIÓN

Decreto 204/2021, de 17 de diciembre, del Consell, de aprobación de la Estrategia valenciana de regadíos 2020-2040

5.3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE

(Relación de sentencias del TSJCV, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª)

Sobre la nulidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana* (PATIVEL)

- Sentencia núm. 46/2021, de 11 de febrero.
- Sentencia núm. 89/2021, de 15 de marzo.
- Sentencia núm. 93/2021, de 15 de marzo.

- Sentencia núm. 97/2021, de 15 de marzo.
- Sentencia núm. 100/2021, de 15 de marzo.
- Sentencia núm. 107/2021, de 16 de marzo.
- Sentencia núm. 113/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 116/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 117/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 119/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 121/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 123/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 128/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 132/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 114/2021, de 27 de marzo.
- Sentencia núm. 115/2021, de 27 de marzo.
- Sentencia núm. 145/2021, de 30 de marzo.
- Sentencia núm. 148/2021, de 30 de marzo.
- Sentencia núm. 288/2021, de 15 de junio.

5.4. RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

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

Consellera: Mireia Mollá Herrera.

Secretaría Autónoma de Emergencia Climática y Transición Ecológica: Paula Tuzón Marco.

- Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental: Julio Ramón Gómez Vivo
- Dirección General de Calidad y Educación Ambiental: Joan Piquer Huerga.

- Dirección General del Cambio Climático: Celsa Monrós Barahona.
- Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez.
- Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Diego Marín Fabra.

Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural: Rogelio Llanes Ribas.

- Dirección General de Desarrollo Rural: David Torres García.

Otros departamentos con competencias ambientales:

Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo

Conseller: Rafael Climent González

Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo: Rebeca Torró Soler.

- Dirección General de Economía Sostenible: José Vicente Soler Gironés.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas: María Empar Martínez Bonafé.

Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

Conseller: Arcadi España García.

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

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

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

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