

NOTA MENSUAL DE DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE-ESPAÑA

OCTUBRE 2016

I. LEGISLACIÓN

A) UNIÓN EUROPEA

1. *Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo, de 5 de octubre de 2016, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (publicado en DOUE de 19 de octubre de 2016).*

Esta Decisión aprueba en nombre de la UE el Acuerdo de París firmado el 22 de abril de 2016, fruto de lo convenido en la 21ª Conferencia de las Partes en la CMNUCC. Se establece como objetivo a largo plazo mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de 2°C respecto a niveles preindustriales, realizando esfuerzos para que esa cifra permanezca en 1,5°C. A partir de 2023, cada cinco años se realizará un balance de progresos. Además, se hace hincapié en el objetivo adquirido internamente por la UE para la transición hacia el uso de energías limpias.

B) ESTATAL

2. *Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Naturales (publicado en BOE 257/2016 de 24 de octubre).*

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, define la Red de Parques Nacionales como un sistema integrado por aquellos espacios declarados parques nacionales, su marco normativo básico y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento. El elemento vertebrador para materializar dicha finalidad es el Plan Director como el más elevado instrumento de planificación y ordenación de los parques nacionales de carácter básico.

La figura del Plan Director nació con la vocación de ser el elemento a través del cual se fijaran las líneas generales de actuación de la Red de Parques Nacionales y la pauta para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión. Por ello, el Plan Director es especialmente relevante en el mantenimiento de la coherencia interna de la Red de Parques Naturales, sirviendo también como elemento que favorece su proyección exterior.

Como novedad, la Ley de Parques Nacionales añade al contenido del Plan Director los criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener en el tiempo cada uno de los parques nacionales y de los parámetros con que realizar su seguimiento, así como los criterios para determinar la existencia de un grave peligro para la integridad y la seguridad de un parque nacional, así como las directrices para las actuaciones en las situaciones de estado de emergencia declarado.

La Disposición transitoria única establece que los Planes Rectores de Uso y Gestión ya vigentes deberán adaptarse a este Real Decreto en el plazo de dos años desde su entrada en vigor (el 23 de octubre de 2016). Al mismo tiempo, se deroga el Plan Director anterior, que databa de 1999.

C) AUTONÓMICA

Valencia

1. *Ley 7/2016, de 30 de septiembre, de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana (DOCV 7888/2016, publicado el 5 de octubre).*

Esta Ley modifica el artículo de la Ley autonómica de Espacios Naturales Protegidos que define, dentro de “*otras áreas de protección*”, las “*zonas húmedas*”. Entiende que, dada la redacción anterior, quedaban fuera de este término las áreas que no figuran en el Catálogo de Zonas Húmedas, siendo este hecho contrario a diversos pronunciamientos del Tribunal Supremo y también del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Por ello, modifica el artículo eliminando el requisito de “*debidamente catalogadas*” en la definición de zonas húmedas protegidas.

Islas Baleares

1. *Circular del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca sobre el régimen transitorio para la tramitación de las evaluaciones ambientales a partir de la entrada en vigor de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (BOIB 131/2016, publicado el 15 de octubre).*

Este documento contiene pautas de actuación interna de la Administración en la tramitación de evaluaciones ambientales. Sin introducir novedades al respecto, la Circular pretende clarificar determinadas cuestiones del régimen transitorio aplicable en relación a las siguientes leyes: (i) Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears.; (ii) Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y (iii) Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears. Precisa también distintas cuestiones referidas a los planes y proyectos ya en tramitación no sujetos a permiso ambiental bajo la nueva regulación y sobre aquellos que afecten a la Red Natura 2000.

II. JURISPRUDENCIA

1. *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 19 de septiembre de 2016 (Recurso Núm. 2455/2015)*

El TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Cox (Alicante) (el “**Ayuntamiento**”) contra la Sentencia del TSJ de Valencia que declaraba nulo el último inciso del párrafo tercero del artículo 17 del Decreto del Consell n.º 81/2013 de 21 de junio, que aprobaba el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana (“**PIRCV**” o el “**Plan**”), por considerar que no establecía suficientemente los criterios para determinar los lugares en que debían enclavarse las instalaciones de valorización de residuos urbanos, incluidas las de valorización energética.

Aunque el Ayuntamiento pretendía extender la nulidad a la totalidad del PIRCV alegando la vulneración del derecho de autonomía Local, la Sala:

- (i) Considera que la competencia del Ayuntamiento en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística permanece incólume. Pudiendo establecer el ente Local el modelo de ciudad que crea conveniente.
- (ii) Entiende que el PIRCV en ningún caso invade competencias municipales ni en materia urbanística ni de residuos, ya que el Plan se elabora partiendo del principio general de coordinación de competencias entre la Generalitat y los entes locales valencianos, en orden a lograr una planificación concertada y eficaz en materia de residuos.
- (iii) Apunta el artículo 59.2 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que permite que los planes de acción territorial, como el PIRCV, modifiquen los planes urbanísticos aprobados.
- (iv) Establece que la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y el urbanismo legitima los planes de ámbito superior al territorio municipal siempre que se respete (i) la participación efectiva del Municipio para la armonización de sus intereses, (ii) la garantía material del interés local, en la medida en que no se vacíe de contenido la competencia local, circunscribiéndose el Plan a aspectos supramunicipales; y (iii) que las medidas adoptadas sean proporcionadas.

El TS considera que ninguno de esos límites se ha visto superado en este caso y confirma el Plan en su integridad, revocando la sentencia de instancia.

2. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 19 de septiembre de 2016 (Recurso Núm. 2081/2015)

El TS estima el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Cataluña y la Diputación de Barcelona contra la Sentencia del TSJC que estimaba el recurso contencioso interpuesto por Mármoles y Triturados Deulofeu, S.A. contra la Resolución del Consejero de política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, de 11 de diciembre de 2008, que aprobaba el Plan Especial de protección del medio Natural y del Paisaje del parque de Monseny (el “**Plan**”), por considerar que el artículo 96 del Plan establecía una prohibición genérica sobre las actividades extractivas.

La Sala:

- (i) Señala que el artículo 122 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, establece que “*Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico*”.
- (ii) Considera necesario un juicio de ponderación entre dos bienes constitucionales como son el medioambiente y el desarrollo económico. Recordando que es doctrina consolidada estimar la ilegalidad de aquellos instrumentos de planificación prohibitivos de actividades extractivas que no estén correctamente justificados, o cuyas prohibiciones sean genéricas.
- (iii) También apunta que debe estimarse la legalidad en la denegación de autorización de actividades extractivas por estar los suelos clasificados como no urbanizables protegidos.
- (iv) Finalmente considera que el artículo 96 del Plan no contiene una prohibición de carácter genérico, sino un sistema riguroso en cuanto a la motivación para poder

autorizar nuevas explotaciones mineras, dejando en manos de la autoridad correspondiente la evaluación y valoración de la compatibilidad de las mismas con el carácter protegido de los terrenos en que pretenda desarrollarse.

- (v) Considera que el régimen del artículo 96 del Plan es de control reforzado, no suponiendo un requisito desproporcionado y menos aún una prohibición contraria a derecho.

3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de marzo de 2016 (Recurso Núm. 30/2013)

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación ecologista contra la Resolución de la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana que declaraba el interés comunitario de una actividad de campo de golf en suelo no urbanizable en el t.m. de Alzira (Valencia).

En la solicitud que dio inicio al expediente, la actuación se preveía sobre suelos no urbanizables de protección agrícola y de protección paisajística. Atendiendo a la imposibilidad de que sobre suelos de protección paisajística se desarrollase ese tipo de actuación, se requirió a los solicitantes que presentaran nueva solicitud excluyendo lo previsto en esta clase y categoría de suelo.

El núcleo de la controversia se centra precisamente en si esa segunda solicitud constituye una modificación sustancial del proyecto inicial, y, en consecuencia, si debía iniciarse nuevo expediente que incluyese un trámite de EIA o, por el contrario, si podía considerarse como una modificación no sustancial del primitivo proyecto, no sometida al trámite ambiental teniendo en cuenta que era anterior a la entrada en vigor de la legislación que lo exigía (Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de campos de golf en la Comunitat Valenciana).

La Sala, aplicando la doctrina del Tribunal Supremo, reputa la alteración del proyecto original como una modificación sustancial, por lo que debió haberse procedido a instarse un nuevo expediente administrativo y someterse el mismo a EIA. De este modo, estima el recurso interpuesto anulando la resolución recurrida que declaraba el interés comunitario de la actuación propuesta.

4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 10 de marzo de 2016 (Recurso Núm. 523/2014).

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje contra la Ordenanza Municipal de Limpieza Pública y Gestión de Residuos Municipales de Sevilla, aprobada por el Pleno de este Ayuntamiento el 25 de julio de 2014.

En concreto, se solicita la nulidad de determinados preceptos de dicha Ordenanza, arguyendo la infracción del principio de jerarquía al contrariar la legislación de residuos.

En uno de los preceptos recurridos, el artículo 102, se prevé lo siguiente: *“Lipasam (empresa municipal de limpieza pública se Sevilla) establecerá los sistemas más adecuados para realizar la recogida selectiva de los aceites vegetales usados generados en domicilios particulares así como en comercios, servicios, establecimientos de hostelería o restauración y otros lugares asimilables ya que la producción de aceite vegetal usado en estos establecimientos tienen la consideración de residuos municipales, estando por tanto obligados a participar en el Sistema de Recogida determinado por Lipasam. Queda prohibido*

verter aceite usado por los desagües”. La parte recurrente sostiene que dicho precepto contraría lo dispuesto en los artículos 12.5.c) y 17.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

El primero de los preceptos —el 12.5.c)— ampara la posibilidad, en lo concerniente a los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, que la entidad local pueda imponer su propio sistema de gestión, siempre que lo efectúe de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, incorporando obligatoriamente a los productores de residuos.

La Sala estima el recurso, anulando el artículo 102 en su totalidad, al entender que en la Ordenanza recurrida no se motiva la imposición obligatoria del sistema público de gestión, tal y como así lo imponen los artículos 17.3 y 12.5.c).2º de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de mayo de 2016 (Recurso Núm. 532/2009)

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras (Almería) contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y el Plan Rector de Usos y Gestión del mismo, y que afectaba al espacio conocido como ‘El Algarrobico’.

En concreto, la parte actora solicita la nulidad del Decreto o, subsidiariamente, que se reconozca una indemnización a favor del Ayuntamiento de Carboneras por los daños y perjuicios causados por la nueva zonificación de los terrenos que conforman los sectores ST-1 y ST-2, en su día clasificados como suelo urbanizable en el PGOU de Carboneras, pero que ahora forman parte del Parque Natural.

La sentencia que ahora se analiza desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras, basándose precisamente en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo en este mismo asunto y reafirmando la prevalencia de los PORN sobre los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

De igual modo, en cuanto a la petición subsidiaria que pretende el otorgamiento de una indemnización, y partiendo que está admitido que un PORN pueda reducir o suprimir aprovechamientos previamente conferidos en los planes urbanísticos, la Sala desestima tal solicitud, al no constar que en vía administrativa se haya iniciado un procedimiento a fin de obtener su resarcimiento.

6. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares nº. 455/2016, de 14 de septiembre.

El TSJ estima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta del recurso de alzada que, a su vez, desestima mediante silencio administrativo la solicitud presentada en la que se interesaba la construcción de una pantalla acústica para la protección de la parcela y vivienda propiedad del actor, sita a entre 32,5 y 37 metros de distancia de la autovía.

La parte actora, en el escrito de demanda, solicitó que se anulase el acto presunto impugnado, condenando al Consell Insular de Mallorca (“CIM”) a la construcción de una pantalla acústica, y, subsidiariamente, al pago de una cantidad en concepto de responsabilidad

patrimonial, así como la concesión de licencia para las actuaciones destinadas a la subsanación de las deficiencias relativas a la contaminación acústica sufrida en su parcela.

El Juzgado de primera instancia consideró (i) que la acción ejercitada no podía incardinarse en un supuesto de responsabilidad patrimonial; (ii) que a partir de la prueba practicada no se desprendía que se superasen los niveles de calidad acústica; y (iii) que, frente al silencio administrativo, el cual sí procedería, hubiese sido deseable que el CIM hubiera valorado las circunstancias del tráfico en la zona para decidir si procedía llevar a cabo actuaciones.

La Sala, tras incidir sobre la obligación de las Administraciones de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, señala que el estándar de calidad acústica en el caso de viviendas aisladas en suelo rústico no es el que había sido tenido en cuenta —el fijado en el Real Decreto 1367/2007—, puesto que correspondiente precepto habría sido declarado nulo, sino el contenido en el Decreto balear 20/1987. Con base en este razonamiento, el TSJ concluye que, en el presente caso, se habrían superado los niveles máximos en 13 y 12 decibelios.

Finalmente, la Sala declara que la solicitud presentada por el actor ante el CIM habría sido estimada por efecto del “doble silencio”, y, en consecuencia, estima tanto el recurso de apelación como el recurso contencioso-administrativo, por lo que se reconoce el derecho del actor a que el CIM construya una pantalla acústica para la protección frente al ruido sufrido en la parcela y vivienda de su propiedad.

III. DOCTRINA

1. MÍNGUEZ PLASENCIA, Carlos y MORALES RUIZ, Carlos. “Agua y desarrollo urbano: la intervención de la administración hidrológica en la ordenación del territorio”. En VVAA (NAVARRO CABALLERO, Teresa M^a, dir.) *Desafíos del derecho de aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*. Aranzadi, 2016.

2. REQUENA CASANOVA, M. “El régimen de promoción de las energías renovables español pasa su primer examen internacional: el caso Charanne y construction investments c. España (jurisdicción)”. *Revista española de Derecho Internacional* vol. 68, nº 2, julio-diciembre 2016, págs. 359 a 368.

3. PASCUAL VIVES, F. “El régimen de promoción de las energías renovables español pasa su primer examen internacional: el caso Charenne y construction investments c. España (fondo)”. *Revista española de Derecho Internacional* vol. 68, nº 2, julio-diciembre 2016, págs. 369 a 378.

4. EMBID IRUJO, Antonio. “La empresa pública en el ciclo del agua. Infraestructuras hidráulicas, distribución y depuración”. *Presupuesto y gasto público* nº 83, septiembre-diciembre 2016, págs. 105 a 122.

5. R.U. UK issues guidance on social and environmental aspects of procurement, but it is not very useful. *How to Crack a Nut*, 12-10-2016.

6. NADÍN VILA, Santiago. “Nuevo plazo de prescripción de las órdenes de restauración de la legalidad urbanística tras la modificación del artículo 1964 del Código Civil operada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil”. *El Consultor de los ayuntamientos* nº 18/2016, 30 de septiembre de 2016.

7. MIRANDA GONÇALVES, Rubén. “Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español sobre el marco competencial en materia de patrimonio

histórico y cultural. La sentencia 122/2014, de 17 de julio”. *La Ley* nº 8836, 4 de octubre de 2016.

8. CAPDEFERRO VELLAGRASA, Oscar. “La corrupción urbanística y el control judicial de las licencias urbanísticas ilegales. Apuntes sobre medidas cautelares, inejecución de sentencias, impunidad y responsabilidad”. *Revista jurídica de Catalunya* nº 2/2016, págs. 449 a 468.