

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD
VALENCIANA**

—

DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS EN LA COMUNITAT VALENCIANA

MARTA OLLER RUBERT

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo / Professora contractada
doctora de Dret Administratiu*

Universitat Jaume I

Sumario: 1. Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. 2. Estrategia territorial. 3. Vías pecuarias. 4. Actividad cinegética.

1. Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat

Como lamentablemente es habitual, la aprobación de la denominada Ley de Acompañamiento de los presupuestos de la Generalitat Valenciana en el año 2011 ha sido el instrumento utilizado para realizar reformas importantes en materia ambiental. Así, la primera de las normas afectadas ha sido la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, si bien debe advertirse que la inicial propuesta de reforma —que consistía en incluir la posibilidad de poder construir en zonas quemadas— se vio rectificada, de manera que se han visto efectivamente afectadas las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados contempladas en el artículo 59, si bien conforme a la normativa básica de montes estatal, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y a lo dispuesto en su artículo 50, tras la modificación por la Ley 10/2006, de 28 de abril. Hay que señalar en este sentido que hasta la reforma señalada tanto la ley estatal, como la autonómica prohibían que se variara el uso de los montes quemados hasta pasados 30 años.

El nuevo párrafo cuarto del artículo 59 de la Ley 3/1993 dice así: “Con carácter singular, y en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunitat Valenciana, el Consell podrá excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal, dentro del plazo general de los 30 años, mediante acuerdo justificado. En ningún caso, la aplicación de la expresada excepción podrá implicar un aumento del aprovechamiento lucrativo para particulares contrario a la finalidad perseguida con la citada prohibición”. La reforma afecta también a los órganos competentes respecto a la imposición de las sanciones tipificadas en esta y a la adecuación de sus cuantías, que se regulan en el artículo 74 apartado segundo y tercero. Es curioso y paradójico en este caso que se hayan reformado y adecuado las cuantías de los apartados referidos, y, sin embargo, el apartado primero mantenga las referencias en pesetas cuando se trata de sanciones por infracciones leves.

Otra de las normas modificadas ha sido la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, en lo que se refiere a la nueva figura del “responsable dinamizador de los espacios naturales

protegidos” y a la determinación de sus competencias. Tras la reforma, el anterior director-conservador es sustituido por el llamado “responsable dinamizador” (art. 48.2), quien se encargará de la gestión de los parques naturales, parajes naturales y reservas naturales, y será nombrado por el *conseller* competente en calidad de personal eventual de la *Conselleria*, cuyas funciones también han sido objeto de nueva redacción en el artículo 49. En este sentido, destaca el mayor detalle de las funciones a realizar, que se materializan en labores de asesoramiento al *conseller* competente en materia de gestión, de coordinación en el ámbito de espacios protegidos entre las distintas administraciones, de dinamización del espacio natural protegido y de concertación del uso público en estos.

2. Estrategia territorial

En el ámbito de la Comunidad Valenciana se aprobó en enero de 2011 la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (Decreto 1/2011, de 13 de enero), que es el instrumento que define el modelo territorial de futuro para la Comunidad Valenciana y en el que se ha contado con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio, norma que se ha visto afectada por el Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, de modificación de aquella.

En el Decreto 1/2011 se creaba el Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, que se definía como un órgano de carácter colegiado y de composición paritaria formado por miembros de la Generalitat y de una serie de organizaciones y entidades representativas de la sociedad civil, con el fin de, entre otras funciones, efectuar el seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana e impulsar actuaciones estratégicas dinamizadoras del territorio, especialmente aquellas que se caracterizan por generar tasas elevadas de empleo y producir efectos sinérgicos positivos en el conjunto de la estructura productiva de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, los cambios estructurales producidos en el Gobierno valenciano tras las elecciones del pasado mes de junio de 2011 propiciaron la reestructuración del mencionado Comité, aumentando hasta diez el número de representantes de las *conselleries*. El cargo de secretario del Comité aumenta de grado, ya que es asumido, en vez de por el titular de la Dirección General con competencias en materia de territorio y paisaje, por el titular de la Secretaría Autónoma con competencias en materia de territorio y paisaje. Además, se amplían sus funciones, al

asumir las previstas en el artículo 7 del Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, así como el fomento de la promoción de los valores territoriales de la Comunidad Valenciana a escala nacional e internacional.

Asimismo, debe destacarse por su urgencia, como se manifiesta en el tipo de norma aprobada, la aprobación del Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas (DOCV núm. 6645, de 7/11/2011). Principalmente, esta norma tiene como finalidad contribuir a la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados, y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales, debido a la actual situación de crisis económica, en el marco de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero.

Las principales medidas están destinadas, pues, a agilizar determinados procedimientos administrativos y a movilizar, con ello, recursos económicos en el sector de la vivienda y la construcción. Así, en relación con la normativa sobre vivienda —la Ley 8/2004—, se pretende mejorar la calidad de determinadas áreas urbanas, flexibilizando, para ello, el régimen de los recursos provenientes del patrimonio público de suelo, y, en cuanto a la legislación urbanística, se modifica el nivel de exigencia financiera —en línea con lo dispuesto en la Ley de Economía Sostenible— previsto actualmente en la Ley 16/2005, con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos del agente urbanizador.

También se regulan la suspensión temporal de los programas de actuación integrada y la posibilidad de implantar uso terciario en las áreas prioritarias, imprescindible para impulsar este tipo de actuaciones.

3. Vías pecuarias

La Generalitat Valenciana aprobó el 13 de enero de 2012 la Instrucción sobre vías pecuarias —en base a la atribución sobre “conservación y defensa de las vías pecuarias” del artículo 5 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y con la finalidad de agilizar y hacer más eficientes los procedimientos administrativos de vías pecuarias— en la que se parte de la importancia ambiental de estas. Así, se pone de manifiesto que en la Comunidad Valenciana existe una red de más de 16.000 kilómetros de vías

pecuarias que requieren, ante la situación de crisis, una regulación simplificada que compatibilice su uso tradicional con el desarrollo económico de la región.

La primera parte de la Instrucción recoge el marco jurídico de las vías pecuarias de la Comunidad Valenciana y señala la normativa aplicable. Comienza señalando las funciones de la Generalitat Valenciana, como son el derecho y el deber de investigación de las vías pecuarias, así como la facultad de recuperación de oficio, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. También se alude al procedimiento de creación de vías pecuarias, que corresponde a la Comunidad Autónoma según lo previsto en el artículo 6 de la Ley 3/1995. Seguidamente se regula la cuestión de su clasificación, revisión y actualización reproduciendo el artículo 7 de la Ley 3/1995. El deslinde de las vías se contempla en el artículo 8 de la Ley 3/1995, mientras que el amojonamiento en el artículo 9 y la desafectación en el artículo 10, destacando lo siguiente: “Los beneficios de su enajenación se destinarán a la ejecución de obras de mejora y acondicionamiento medioambiental de la red de vías pecuarias” (art. 10). La modificación del trazado remite a los artículos 11 a 13 de la Ley 3/1995. Precisamente, para fomentar los usos económicos compatibles con las vías pecuarias, en la Instrucción se regulan, de acuerdo con la denominada Ley 25/2009 (Ómnibus), posibles usos de las vías pecuarias que contemplen permisos de circulación en los que se sustituya la autorización previa por la declaración responsable prevista en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En la parte segunda se desarrolla la tramitación de los procedimientos de vías pecuarias, a la que sigue un anexo donde se contienen los modelos de declaración responsable y comunicación previa para los supuestos de instalaciones desmontables y autorización de circulación de vehículos a motor.

4. Actividad cinegética

En cuanto a la actividad cinegética, dos son las normas aprobadas recientemente en desarrollo de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana y en base a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre la materia, recogida en el artículo 49.1.17 de su Estatuto.

Por una parte, debemos señalar la Orden 3/2012, de 19 de enero, por la que se regula la

caza y el control del jabalí, cuya aprobación trae causa del crecimiento de la población de jabalíes, que está afectando a los terrenos agrícolas, exigiendo esta situación un control urgente de la población de estos animales. La Orden establece las diversas modalidades de caza, citando entre ellas el “gancho”, la “batida”, “al salto”, el “rececho” y la “espera o aguardo”, y autoriza otras modalidades distintas de las anteriores cuando aquellas no sean suficientes para controlar los espacios cinegéticos. Asimismo, la Orden se ocupa de establecer las normas de seguridad necesarias para la práctica de las técnicas anteriores, relacionando la práctica de la caza con otras actividades como el senderismo. Estas normas exigen tener presente la regulación al efecto contenida en el Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, del Consell.

La otra norma en esta materia es la Orden 5/2012, de 7 de marzo, sobre normas de señalización de los espacios cinegéticos, cuya finalidad es precisar la señalización de los terrenos con el fin de dar información complementaria en los espacios cinegéticos sobre la posibilidad o no de ciertas prácticas de caza en ellos, si bien la Orden también regla la señalización de otros espacios no cinegéticos, como refugios de fauna y zonas de seguridad. El objetivo es definir las diferentes señalizaciones y fijar su ubicación, así como establecer quiénes son las personas obligadas a colocar las señales, punto relevante a efectos de la exigencia de una posible responsabilidad. Debe destacarse la previsión sobre el idioma de las señales, que pueden estar en valenciano o en castellano, dada la cooficialidad de ambas lenguas en la Comunidad Valenciana. Asimismo y con carácter transitorio, se establece la obligación de que en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha de publicación de la Orden, toda señalización de espacio cinegético se ajuste a lo dispuesto en ella.

Sumari: 1. La Llei 9/2011, de 26 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat. 2. Estratègia territorial. 3. Vies pecuàries. 4. Activitat cinegètica.

1. La Llei 9/2011, de 26 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat

Com lamentablement és habitual, l'aprovació de la denominada l'anomenada Llei d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat Valenciana l'any 2011 ha estat l'instrument utilitzat per dur a terme reformes importants en matèria ambiental. Així, la primera de les normes norma afectada ha estat la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana, si bé ha d'advertir-se que la proposta de reforma inicial, que consistia a incloure la possibilitat de poder construir en zones cremades es va rectificar, de manera que s'han vist efectivament afectades les condicions per a la restauració els terrenys forestals incendiats contemplades previstes en l'article 59, però d'acord amb la normativa bàsica forestal estatal, la Llei 43/2003, de 21 de novembre, forestal, i que disposa el seu l'article 50, després de la modificació per la Llei 10/2006, de 28 d'abril. Cal assenyalar, en aquest sentit, que fins a la reforma assenyalada, tant la llei estatal com l'autonòmica prohibien que es modifiqués l'ús de les forests cremades fins haver passat a 30 trenta anys.

El nou paràgraf quart de l'article 59 de la Llei 3/1993 diu així: "Amb caràcter singular, i en els supòsits de projectes d'obres i infraestructures d'especial rellevància declarats d'interès general de la Comunitat Valenciana, el Consell podrà excepcionar la prohibició de canvi d'ús forestal, dintre del termini general dels 30 anys, mitjançant acord justificat. En cap cas, l'aplicació de l'expressada excepció podrà implicar un augment de l'aprofitament lucratiu per a particulars contrari a la finalitat perseguida amb la citada prohibició". La reforma afecta també aspectes pel que fa als òrgans competents a l'hora d'imposar les sancions que tipifica i adequar-ne les quanties, cosa que regulen l'apartat segon i tercer de l'article 74. És curiós i paradoxal, en aquest cas, que s'hagin reformat i adequat les quanties dels apartats referits i, no obstant això, que l'apartat primer mantingui les referències en pessetes quan es tracta de sancions per infraccions lleus.

Una altra de les normes modificades ha estat la Llei 11/1994, de 27 de desembre, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana, pel que fa a la nova figura del "responsable dinamitzador dels espais naturals protegits" i les seves competències.

Després de la reforma, l'anterior director conservador ha estat substituït per l'anomenat "responsable dinamitzador" (art. 48.2), que s'encarrega de la gestió dels parcs naturals, dels paratges naturals i de les reserves naturals, i és nomenat pel conseller competent en qualitat de personal eventual de la conselleria, les funcions de la qual s'han redactat novament en l'article 49. En aquest sentit, destaquen més detalladament les funcions que ha de realitzar, que es materialitzen en tasques d'assessorament al conseller competent en matèria de gestió, de coordinació en matèria d'espais protegits entre les diferents administracions, de dinamització de l'espai natural protegit i de concertació de l'ús públic.

2.Estratègia territorial

Al gener de 2011, en l'àmbit de la Comunitat Valenciana es va aprovar l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (Decret 1/2011, de 13 de gener), que és l'instrument que defineix el model territorial de futur per a la Comunitat Valenciana i que ha tingut el màxim consens entre els agents socials que operen en el territori, norma que afectada pel Decret 166/2011, de 4 de novembre, de modificació d'aquella. En el Decret 1/2011 es crea el Comitè Estratègic de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, que es defineix com un òrgan de caràcter col·legiat i de composició paritària, format així per membres de la Generalitat i d'una sèrie d'organitzacions i entitats representantatives de la societat civil, amb la finalitat de, entre altres funcions, fer el seguiment de l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana i d'impulsar actuacions estratègiques dinamitzadores del territori, especialment d'aquelles que es caracteritzen perquè generen taxes elevades d'ocupació i produeixen efectes positius en el conjunt de l'estructura productiva de la Comunitat Valenciana. No obstant això, els canvis estructurals en el Govern valencià, després de les eleccions del passat mes de juny de 2011, van propiciar la reestructuració de l'esmentat Comitè, i van augmentar fins a deu el nombre de representants de les conselleries. El càrrec de secretari del Comitè augmenta de grau, i passa de ser titular de la Direcció general, amb competències en matèria de territori i paisatge, a titular de la Secretaria Autònoma, amb competències en matèria de territori i paisatge. A més, se li amplien les funcions, amb les previstes en l'article 7 del Reglament dels òrgans territorials, d'avaluació ambiental i urbanístics de la Generalitat, aprovat pel Decret 135/2011, de 30 de setembre, del Consell, així com el foment de la promoció dels valors territorials de la

Comunitat Valenciana a escala nacional i internacional.

Així mateix, he de destacar, per la seva urgència, com es manifesta en el tipus de norma aprovada, l'aprovació del Decret llei 2/2011, de 4 de novembre, del Consell, de mesures urgents d'impuls a la implantació d'actuacions territorials estratègiques (DOCV núm. 6645, del 7.11.2011). Principalment aquesta norma té com a finalitat contribuir a la dinamització de l'activitat econòmica i a la creació d'ocupació, facilitant els instruments adequats per a desenvolupar procediments àgils i simplificats i eliminant càrregues burocràtiques per a les iniciatives empresarials, a causa de l'actual situació de crisi econòmica, en el marc de l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprovada pel Decret 1/2011, de 13 de gener.

Les principals mesures, doncs, estan destinades a agilitar determinats procediments administratius i a mobilitzar, amb això, recursos econòmics en el sector de l'habitatge i la construcció. Així, en relació amb la normativa sobre habitatge, la Llei 8/2004, es pretén millorar la qualitat de determinades àrees urbanes i flexibilitzar per a això el règim dels recursos provinents del patrimoni públic de sòl. En relació amb la legislació urbanística, es modifica el nivell d'exigència financera —en línia amb el que disposa la Llei d'economia sostenible—, actualment previst en la Llei 16/2005, amb la finalitat d'assegurar el compliment dels compromisos de l'agent urbanitzador. També es regula la suspensió temporal dels programes d'actuació integrada, i la possibilitat d'implantar l'ús terciari en les àrees prioritàries, imprescindible per a impulsar aquest tipus d'actuacions.

3. Vies pecuàries

El 13 de gener de 2012 la Generalitat Valenciana va aprovar la Instrucció sobre vies pecuàries —basant-se en l'atribució sobre "*conservación y defensa de las vías pecuarias*" de l'article 5 de la Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries—, amb la finalitat d'agilitar i fer més eficients els procediments administratius de vies pecuàries, en la qual es parteix, a més, de la importància ambiental de les mateixes vies. Així, es posa de manifest que la Comunitat Valenciana hi ha una xarxa de més de 16.000 quilòmetres de vies pecuàries que, davant la situació de crisi, requereixen una regulació simplificada que compatibilitze el seu ús tradicional amb el desenvolupament econòmic de la regió.

La primera part de la Instrucció recull el marc jurídic de les vies pecuàries de la Comunitat Valenciana i assenyala així la normativa aplicable. Comença assenyalant les funcions de la Generalitat Valenciana, com ara el dret i el deure a investigar les vies pecuàries, així com la facultat de recuperació d'ofici, d'acord amb el procediment regulat en la Llei 14/2003, de 10 d'abril, de Patrimoni de la Generalitat valenciana. També al·ludeix al procediment de creació de vies pecuàries, que correspon a la comunitat autònoma, segons el que preveu l'article 6 de la Llei 3/1995. Seguidament es regula la qüestió de la classificació, revisió i actualització, reproduint l'article 7 de la Llei 3/1995. La delimitació de les mateixes es preveu en l'article 8 de la Llei 3/1995, mentre que la fitació es regula en l'article 9 i la desafectació, en l'article 10, que preveu que “[e]ls beneficis de la seva alienació es destinaran a l'execució d'obres de millora i condicionament mediambiental de la xarxa de vies pecuàries”. La modificació del traçat remet als articles 11, 12 i 13 de la Llei 3/1995. Precisament per a fomentar els usos econòmics compatibles amb les vies pecuàries en la Instrucció, es regulen, d'acord amb la denominada l'anomenada Llei 25/2009 (Òmnibus), possibles usos de les vies pecuàries que permetin permisos de circulació en els quals se substitueixi l'autorització prèvia per la declaració responsable prevista en l'article 71 bis de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En la part segona, es desenvolupa la tramitació dels procediments de vies pecuàries. Segueix un annex que conté els models de declaració responsable i comunicació prèvia per als supòsits d'instal·lacions desmuntables i autorització de circulació de vehicles a motor.

4. Activitat cinegètica

Sobre l'activitat cinegètica, les normes aprovades recentment són dues, en desenvolupament de la Llei 13/2004, de 27 de desembre, de caça de la Comunitat Valenciana, sobre la base de la competència exclusiva de la Generalitat recollida en l'article 49.1.17 de l'Estatut.

D'una costat, hem d'assenyalar l'Ordre 3/2012, de 19 de gener, per la qual es regula la caça i el control del senglar, l'aprovació de la qual porta causa del creixement de la població de senglars, que afecta els terrenys agrícoles, amb la qual cosa aquesta situació exigeix necessàriament que es controli de manera urgent la població d'aquests animals. Així, l'Ordre estableix les diverses modalitats de caça, entre les quals esmenta el

“*gancho*”, “*batida*”, “*al salto*”, “*rececho*” i “*espera o aguardo*”, i n’*autoritza* altres modalitats diferents si no són satisfactòries per a controlar els espais cinegètics. L’Ordre estableix les normes de seguretat necessàries per a les tècniques anteriors, i relaciona la pràctica de la caça amb altres activitats, com el senderisme, que han de tenir present la regulació a aquest efecte que conté el Decret 179/2004, de 24 de setembre, del Consell.

L’altra norma en aquesta matèria, és l’Ordre 5/2012, de 7 de març, sobre normes de senyalització d’espais cinegètics, la finalitat de la qual és precisar la senyalització dels terrenys per donar informació complementària en els espais cinegètics, sobre la possibilitat o no de dur a terme certes pràctiques de caça en ells. Tanmateix, l’Ordre també regula la senyalització d’altres espais no cinegètics, com ara refugis de fauna i zones de seguretat. El contingut, doncs, és la definició de les diferents senyalitzacions i la fixació la ubicació de les mateixes, així com qui són les persones obligades a col·locar els senyals, determinació rellevant per exigir una possible responsabilitat. Cal destacar la previsió sobre els idiomes dels senyals, que poden ser en valencià o en castellà, atesa el règim de cooficialitat de la Comunitat Valenciana. Així mateix i amb caràcter transitori, s’estableix l’obligació que en el termini màxim de cinc anys, des de la data en què s’ha publicat, tota senyalització d’espai cinegètic haurà d’ajustar-se al que disposa l’ordre esmentada.