REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. V Núm. 2 (2014): 1 – 10

- Crònica-

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (pp. 2-6)

—

DRET I POLÍTIQUES AMBIENTALS EN LA COMUNITAT VALENCIANA (pp. 7-13)

MARTA OLLER RUBERT

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

Universitat Jaume I

Sumario: 1. Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. 2. Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.

1. Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana

El 20 de agosto de 2014 entró en vigor en la Comunidad Valenciana la nueva Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobada el 25 de julio tras un largo período de elaboración y debate iniciado en 2010. Una ley que pretende buscar la racionalidad y la simplificación, regulando una tramitación ambiental y urbanística unificada. En ese sentido, unifica en un solo texto la legislación dispersa en la Comunidad Valenciana sobre urbanismo, ordenación del territorio y protección del paisaje, suelo no urbanizable y campos de golf, parte de otras leyes y dos reglamentos —el llamado ROGTU y el Reglamento de Paisaje—.

Diversas son las novedades que introduce la nueva regulación y que van a destacarse:

— Así, destaca la sustitución del tradicional plan general de ordenación urbana (PGOU) por dos instrumentos: un plan estructural, aprobado a nivel autonómico, en el que se recogen la ordenación estructural y las líneas generales del planeamiento municipal y su adecuación a la política territorial autonómica; y un plan de ordenación pormenorizado de ámbito municipal —sin intervención autonómica— que recoge el detalle del desarrollo municipal. De esta manera se pretende aclarar las competencias de ambos niveles y, principalmente, agilizar la tramitación autonómica del planeamiento. Además del plan de ordenación pormenorizada, en el nivel de ordenación municipal también se establecen, como tradicionalmente, los planes parciales para el suelo urbanizable y los planes de reforma interior para sectores de áreas consolidadas donde sean necesarias operaciones de reforma interior o de cambios de uso, todo ello complementado con los planes especiales y los estudios de detalle para sus cometidos específicos.

— En cuanto a la elaboración de los planes, las cuestiones más relevantes se refieren a dos aspectos fundamentales: la integración de la evaluación ambiental en el procedimiento de planificación y el desarrollo y la adecuación del trámite de información pública.

Sobre la integración de la evaluación ambiental estratégica, su inicial valoración

positiva se ve ensombrecida por su repercusión en la dilación de la tramitación de los planes, ya que va a suponer una extensión temporal de las tramitaciones de planeamiento todavía mayor que las que se habían dado hasta ahora.

Se ha detallado y mejorado la regulación de la información pública, facilitando la participación de los ciudadanos en la tarea de planificación, tal como han venido recordando y exigiendo los tribunales. Participación que se realizará en los términos que exige el proceso de evaluación ambiental estratégica.

— Otra de las novedades en la fase de gestión se refiere a una de las figuras más polémicas del urbanismo valenciano: el agente urbanizador. Con la Ley actual se ha acomodado su selección a las exigencias de contratación europeas en cuanto a la urbanización realizada por este, y se prevé también esta figura con el fin de dar un mayor dinamismo a la actividad de la edificación; esto es, en la construcción y rehabilitación de edificios se permite la iniciativa privada, de no propietarios.

— Por otro lado, y ante la actual situación económica que ha frenado el auge urbanístico y también, suponemos, ante las exigencias de racionalidad en cuanto a nuevos desarrollos urbanísticos, la Ley prioriza las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados.

— En cuanto al régimen de concesión de las licencias, se ha producido un cambio relevante en el sentido del silencio, pues, frente a la regla general anterior de silencio positivo, ahora, salvo excepciones, se aplica el silencio negativo.

— Otro aspecto a destacar es el aumento del plazo de prescripción de la acción para restaurar la legalidad de cuatro a quince años, aunque el plazo de prescripción de la infracción sigue siendo de cuatro años. Ello supondrá que, aunque no se pueda sancionar la infracción, el Ayuntamiento sí que podrá obligar a legalizar o demoler las obras sin licencia, o hacerlo a costa o en sustitución del obligado después de las multas coercitivas, que se mantienen en la nueva Ley.

— La disposición adicional tercera destaca la posibilidad de crear la Agencia de Protección del Territorio, de naturaleza consorciada entre los ayuntamientos y la Generalitat, para mejorar la eficacia de la actuación pública en materia de disciplina urbanística. También se suprime la reserva obligatoria de VPO hasta 2017.

En cuanto al régimen transitorio (disp. trans. 1 a 10), debe destacarse que la anterior

normativa —la LUV y la LRAU— se continuarán aplicando a los planes aprobados bajo su paraguas legal, aunque los promotores podrán cambiarse voluntariamente a la LOTUP.

2. Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana

La otra novedad relevante es la aprobación de la normativa sobre calidad y control ambiental de actividades en la Comunidad Valenciana. La Comunidad Valenciana contaba con normativa sobre esta materia, regulada a través de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, pero se hacía necesario actualizarla y adecuarla a las exigencias comunitarias tanto en relación con los nuevos principios ambientales como con la exigencia de simplificación administrativa, en concreto con lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, y establecer así un régimen de intervención y autorización de ejercicio de actividades acorde con el principio de libre acceso, de manera que solo cuando existan razones de interés general (como la protección del medio ambiente) es necesaria y está justificada la intervención administrativa previa. Además, y con carácter sectorial, también se ha aprobado recientemente la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

La Ley 6/2014 pivota sobre dos instrumentos de intervención administrativa ambiental: la autorización ambiental integrada (AAI) —para actividades con una elevada incidencia ambiental, enumeradas en el anexo I de la Ley 6/2014— y la licencia ambiental —para actividades con una incidencia ambiental media, recogidas en el anexo II—. En esta distinción debe destacarse que algunas de las actividades que con anterioridad se sujetaban en el ámbito valenciano a AAI pasan ahora a incluirse en el listado de actividades sujetas a licencia ambiental, de manera que se opta por una aplicación más restringida de la AAI. Además, también se regulan aquellas actividades que requieren solo comunicación previa o declaración previa a la Administración competente, diferenciándose entre la declaración responsable ambiental para las actividades de escasa incidencia ambiental y la comunicación de actividades inocuas, que son las enumeradas en el anexo III. En estos dos últimos casos es donde se produce una agilización notable de la tramitación, ya que, tras la presentación de la declaración

responsable ambiental, el interesado puede iniciar su actividad una vez que ha transcurrido un mes desde la presentación, y, en el caso de la comunicación ambiental, el inicio de la actividad puede realizarse desde que se presenta en el Ayuntamiento la documentación; aquí es donde, a nuestro juicio, ha de destacarse la necesidad de una importante labor de control por parte de las administraciones. Debe señalarse que, en cualquier caso, a los instrumentos de intervención ambiental debe sumárseles, como la propia ley señala, la necesidad de obtener las otras autorizaciones que vengan exigidas por la normativa sectorial no ambiental. Y, por otro lado, la Ley excluye en cuanto a su ámbito de aplicación a los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, que se regirán por su propia normativa.

La Ley aclara también las competencias de los niveles autonómico y municipal, de forma que al nivel autonómico le corresponde la tramitación y resolución del procedimiento de autorización ambiental integrada y al municipal, la tramitación y resolución del procedimiento de licencia ambiental.

Por lo que se refiere a la simplificación administrativa, podemos destacar algunas cuestiones como la no exigencia de determinada documentación —salvo que la normativa comunitaria la exija o sea necesaria por razones de orden público— o la posibilidad de incluir el uso de medios electrónicos —cosa que acercaría el procedimiento a los ciudadanos y permitiría el ejercicio de derechos básicos como el derecho de acceso a la información—.

Una de las cuestiones nuevas afecta a la realización de proyectos en suelo no urbanizable común, ya que, de modo similar a como se regulaba antes de la Ley 2/2006, la tramitación de la declaración de interés comunitario (DIC) no se integra en la tramitación de autorizaciones ambientales integradas, sino que es necesario obtener previamente aquella para solicitar la AAI.

A pesar de las mejoras que la nueva legislación ha supuesto, debe también señalarse que los procedimientos previstos son complejos y que se aprecia todavía una cierta dispersión; incluso en ocasiones se alarga el tiempo de tramitación, como es el caso de las actividades en suelo no urbanizable común que requieren DIC debido a la ya señalada separación en la tramitación.

Sumari: 1. Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana. 2. Llei 6/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana.

1. Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana

El 20 d'agost de 2014 ha entrat en vigor a la Comunitat Valenciana la nova llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana, aprovada el 25 de juliol, després d'un llarg període d'elaboració i debat iniciat el 2010. Llei que pretén buscar la racionalitat i la simplificació, regulant la tramitació ambiental i urbanística unificada. En aquest sentit, reunifica en un sol text, la legislació dispersa sobre urbanisme, ordenció del terrritori i protecció del paisatge, sòl no urbanitzable, camps de golf, parts d'altres lleis i dos reglaments: l'anomenat ROGTU i el Reglament de paisatge, existents a la Comunitat Valenciana.

Les novetats que introdueix la nova regulació i que destacarem són diverses:

— Així, destaca la substitució del tradicional Pla General d'Ordenació Urbana (PGOU), per dos instruments: un, anomenat Pla Estructural, aprovat en l'àmbit autonòmic, que recull l'ordenació estructural, les línies generals del planejament municipal i la seva adequació a la política territorial autonòmica; i l'altre, denominat Pla d'Ordenació Detallat d'àmbit municipal —sense intervenció autonòmica—, que recull detalladament el desenvolupament municipal. D'aquesta manera es pretén aclarir les competències de tots dos àmbits i, principalment, agilitar la tramitació autonòmica del planejament. A més del Pla d'Ordenació Detallat, en l'àmbit municipal també s'estableixen, com s'ha fet tradicionalment, els plans parcials per al sòl urbanitzable, els plans de reforma interior, per a sectors d'àrees consolidades en què calen operacions de reforma interior o de canvis d'ús, tot això complementat amb els plans especials i els estudis de detall, per a les seves missions específiques.

— Quant a l'elaboració dels plans, les qüestions més rellevants fan referència a dos aspectes fonamentals: la integració de l'avaluació ambiental en el procediment de planificació i el desenvolupament i l'adequació del tràmit d'informació pública.

Sobre la integració de l'avaluació ambiental estratègica, la seva valoració inicial positiva es veu aombrada per la repercussió en la dilació de la tramitació dels plans, ja que ha de suposar una extensió temporal de les tramitacions de planejament encara més gran de les que havien tingut lloc fins ara.

S'ha detallat i s'ha millorat la regulació de la informació pública, i s'ha facilitat la participació dels ciutadans en la tasca de planificació, com han recordat i han exigit els tribunals. Participació que ha de tenir lloc en els termes que exigeix el procés d'avaluació ambiental estratègica.

— Una altra de les novetats en la fase de gestió fa referència a una de les figures més polèmiques de l'urbanisme valencià: l'agent urbanitzador. Amb la llei actual se n'ha acomodat la selecció a les exigències de contractació europees pel que fa a la urbanització realitzada pel mateix agent, i es preveu també aquesta figura, amb la finalitat de donar més dinamisme a l'activitat de l'edificació: això és que en la construcció i rehabilitació d'edificis es permet la iniciativa privada, de no-propietaris.

— D'altra banda, i davant l'actual situació econòmica que ha frenat l'auge urbanístic i també —suposem— davant les exigències de racionalitat quant a nous desenvolupaments urbanístics, la llei prioritza les intervencions a la ciutat existent i construïda, i aposta per la rehabilitació i la renovació, enfront de l'expansió urbana sobre sòls no transformats.

— Quant al règim de concessió de llicències, hi ha hagut un canvi rellevant en el sentit del silenci, ja que enfront de la regla general anterior de silenci positiu, ara, tret d'excepcions, s'aplica el silenci negatiu.

— Un altre aspecte que cal destacar és l'ampliació del termini de prescripció de l'acció per restaurar la legalitat de quatre a quinze anys, tot i que el termini de prescripció de la infracció continua sent de quatre anys. Això ha de suposar que encara que no es pugui sancionar la infracció, l'Ajuntament sí que pot obligar a legalitzar o demolir les obres sense llicència, o fer-ho a costa o en substitució de l'obligat després de les multes coercitives, que manté la nova llei.

— La disposició addicional 3a destaca la possibilitat de crear l'Agència de Protecció del Territori, de caràcter consorciat entre els ajuntaments i la Generalitat, per

millorar l'eficàcia de l'actuació pública sobre disciplina urbanística. També se suprimeix la reserva obligatòria de VPO fins al 2017.

Quant al règim transitori (Disp. trans. de 1 a 10) hem de destacar que l'anterior normativa —la LUV i la LRAU—es continua aplicant als plans aprovats sota el seu paraigua legal, tot i que els promotors podran canviar-se voluntàriament a la LOTUP.

2. Llei 6/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana

L'altra novetat rellevant és l'aprovació de la normativa sobre qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana. La Comunitat Valenciana disposava de normativa sobre aquesta matèria, que regulava la Llei 2/2006, de 5 de maig, de prevenció de la contaminació i qualitat ambiental, però calia actualitzar-la i adequar-la a les exigències comunitàries, tant en relació amb els nous principis ambientals, com amb l'exigència de simplificació administrativa, en concret amb el que disposa la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, i establir així un règim d'intervenció i autorització d'exercici d'activitats d'acord amb el principi de lliure accés, de manera que solament quan hi hagi raons d'interès general (i així ho és la protecció del medi ambient) és necessària i està justificada la intervenció administrativa prèvia. A més, i amb caràcter sectorial, també s'ha aprovat recentment la Directiva 2011/92/UE del Parlament europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.

La Llei 6/2014 pivota sobre dos instruments d'intervenció administrativa ambiental: l'autorització ambiental integrada (AAI) quan es tracta d'activitats amb elevada incidència ambiental —les activitats enumerades en l'annex I de la Llei 6/2014—, i la llicència ambiental —per a activitats amb incidència ambiental mitjana, recollides en l'annex II. En aquesta distinció hem de destacar com algunes de les activitats que amb anterioritat se subjectaven en l'àmbit valencià a AAI passen ara incloure's en el llistat d'activitats subjectes a llicència ambiental, de manera que opta per una aplicació més restringida de l'AAI. A més, també es regulen les activitats que requereixen solament prèvia comunicació o declaració prèvia a l'Administració competent, i es distingeix

entre la declaració responsable ambiental per a les activitats d'escassa incidència ambiental, i la comunicació d'activitats innòcues, que són les enumerades en l'annex III. En aquests dos últims casos es produeix una agilitació notable de la tramitació, ja que després de la presentació de la declaració responsable ambiental la persona interessada pot iniciar l'activitat un cop transcorregut un mes des de la presentació, i en el cas de la comunicació ambiental l'inici de l'activitat pot realitzar-se des que es presenta a l'Ajuntament la documentació, i és, al nostre judici, on ha de destacar-se la necessitat de la important tasca de control per part de les administracions. Hem d'assenyalar que, en qualsevol cas, als instruments d'intervenció ambiental ha de sumar-se, com la mateixa llei assenyala, la necessitat d'obtenir les altres autoritzacions que exigeix la normativa sectorial no ambiental. I, d'altra banda, la llei exclou pel que fa a l'àmbit d'aplicació els espectacles públics, les activitats recreatives i els establiments que s'han de regir per la seva pròpia normativa.

La Llei aclareix també les competències dels àmbits autonòmic i municipal, de manera que a l'àmbit autonòmic hi correspon la tramitació i resolució del procediment d'autorització ambiental integrada; i al municipal, la tramitació i resolució del procediment de llicència ambiental.

Pel que fa a la simplificació administrativa, podem destacar algunes qüestions com la no-exigència de determinada documentació, tret que la normativa comunitària ho exigeixi o calgui per raons d'ordre públic, i s'inclou la possibilitat d'incloure l'ús de mitjans electrònics —cosa que aproparia el procediment als ciutadans— i permetria l'exercici de drets bàsics com el dret d'accés a la informació.

Una de les qüestions noves afecta la realització de projectes en sòl no urbanitzable comú, ja que de manera similar a com es regulava abans de la Llei 2/2006 la tramitació de la Declaració d'interès comunitari (DIC), no s'integra en la tramitació d'autoritzacions ambientals integrades, sinó que cal obtenir prèviament l'altra per sol·licitar l'AAI.

Malgrat les millores que la nova legislació ha aportat, també cal assenyalar que els procediments previstos són complexos, i encara s'aprecia certa dispersió, i fins i tot en ocasions s'allarga el temps de tramitació, com és el cas d'activitats en sòl no

urbanitzable comú que requereixen DIC, a causa de la separació assenyalada en la tramitació.