

La normativa autonómica valenciana en materia de medio ambiente

María José Reyes López

Profesora Titular de Derecho Civil

1. Planteamiento de la cuestión. 2.- Incidencia en el derecho español. 2.1.- Sucinta referencia a la CE. 3.- Sucinta consideración de la noción de medio ambiente. 3.1.- Concepción estricta del ambiente. 3.2.- Noción extensa de ambiente. 3.3.- La configuración del medio ambiente en la Constitución. 4.- Competencias estatales y autonómicas. 4.1.- Competencias del Estado. 4.2.- Competencias de las Comunidades Autónomas. 4.3.- Competencias de los Ayuntamientos. 4.4.- Pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre competencias. 5.- La protección medioambiental en la Comunidad Valenciana. Ámbito competencial. 6.- Rasgos básicos de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental. 7.- Rasgos básicos de la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana. 7.1.- Títulos competenciales. 7.2.- Ámbito objetivo. 7.3.- Objetivos de la Ley. 7.4.- Calificación de los terrenos. 7.5.- Afección al dominio público. 7.6.- Características de los montes de dominio público. 7.7.- Organismos de nueva creación. 7.8.- El catálogo de montes. 7.9.- Asunción de competencias por parte de la Generalidad Valenciana. 7.10.- Instrumentos de política forestal. 7.11.- Desempeño de la gestión forestal. 7.12.- Competencias en los programas de gestión y mejora forestal. 7.13.- Otras obligaciones impuestas por la Ley a la Generalidad Valenciana. 7.14.- Limitaciones de las facultades dominicales de la propiedad forestal. 7.15.- Derechos y deberes de los propietarios. 7.16.- Medidas de prevención y reparación de daños. 7.17.- Registro de Terrenos Forestales Incendiados. 7.18.- Medidas cautelares. 7.19.- Sometimiento de actividades al procedimiento de estimación de impacto ambiental. 7.20.- Otros deberes de la Consellería de Medio Ambiente. 7.21.- Infracciones administrativas. 7.22.- Disposiciones complementarias. 8.- La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana. 8.1.- Finalidad de la Ley. 8.2.- Delimitación de los espacios naturales protegidos. 8.3.- Efectos de la proclamación de espacio natural. 8.4.- Ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto. 8.5.- Competencias. 8.6.- El expediente de declaración de espacio natural protegido. 8.7.- Medios de ordenación ambiental. 8.8.- Organos a los que corresponde la gestión. 8.9.- Infracciones y sanciones. 9. Decreto 265/1994, de 20 de diciembre, del Gobierno Valenciano por el que se crea y regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Fauna y se establecen categorías y normas de protección de la fauna. 9.1.- Catálogo Valenciano de especies amenazadas de fauna. 9.2.- Listado de Especies protegidas de fauna de la Comunidad Valenciana. 9.3.- Clasificación de las especies silvestres. 9.4.- Supresión de las prohibiciones genéricas. 9.5.- Reparación del daño. 9.6.- Infracciones. 9.7.- Organos habilitados para la imposición de las multas. 10.- Ley de la Generalitat Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas (D.O.G.V. 1.057, 1989 05 04). 10.1.- Competencia. 10.2.- Delegación de competencias. 10.3.- Concesión de licencias. 10.4.-

Procedimiento. 10.5.- Inspección. 10.6.- Infracciones y sanciones. 10.7.- Regulación de la responsabilidad. 11.- Bibliografía.

1. Planteamiento de la cuestión.

La realización de actividades contaminantes en la atmósfera, agua, suelo... se considera uno de los mayores problemas de la humanidad, de forma tal que existe una preocupación social ante las continuas agresiones del entorno al ambiente por la contaminación amenazante, las perturbaciones del descanso y el uso abusivo de los recursos naturales escasos, a lo que se suma la dificultad de su regulación ya que el ambiente es un bien de difícil concreción, al resultar indefinido, complejo e integrado por muchísimos factores de diverso origen y procedencia dañantes del orden público ecológico¹. Entre estos factores destaca de manera preponderante el desarrollo industrial y los avances de la técnica ya que la proliferación de actividades industriales ha agravado el problema debido a que su realización provoca una serie de daños sobre estos bienes causando perjuicios que son además consustanciales a numerosas formas de explotación industrial, como ruidos, olores, humos o gases²...

La trascendencia adquirida por esta serie de daños al ambiente ha reportado como consecuencia que actualmente los mecanismos de protección del ambiente hayan asumido gran importancia en las sociedades industrializadas, tanto mediante la adopción de medidas preventivas como a través de un sistema de cobertura para reparar los daños. Sin embargo, la asunción de ciertas medidas se mueve, en muchas ocasiones, en el terreno de la ambigüedad ya que la realización de determinadas actuaciones relacionadas con el medio ambiente promueve una clara interferencia entre lo público y lo privado por lo que resulta engañoso un enfoque exclusivamente *ius privatista o publicista*. Por eso es innegable que algunas cuestiones deben resolverse acudiendo a instituciones tradicionalmente pertenecientes al ámbito del derecho privado como las relaciones de vecindad, la propiedad y el sistema de responsabilidad sin ignorar que su contenido está muy matizado por el derecho público³. Es aquí precisamente donde se concitan las grandes categorías existentes en el Derecho Civil con la finalidad

1 Roca Juan, J., "Sobre el deber general de respeto a la persona (Derecho Civil y medio ambiente), A.D.C., 1986, p. 764.

2 Cabanillas Sánchez, A., La reparación de los daños al medio ambiente. Pamplona 1996, p. 8.

3 Albiez, J., "La protección del medio ambiente o el derecho a contaminar". ADC., 1990, pp. 1.228 y ss.

de velar por los intereses generales de la sociedad o de los legítimos derechos de la persona frente al individualismo de los particulares⁴.

Hay que subrayar, de otra parte, la doble función que subyace en la protección ambiental: legitimar la producción industrial, a la que están obligados los empresarios, concediendo al mismo tiempo a los ciudadanos acciones para pedir que se adopten medidas preventivas o, en más de un caso, exigir al menos compensación económica⁵.

Todo ello consolida, con relación al derecho de propiedad, que corresponda al legislador establecer su contenido y los límites sobre los que se deben desenvolver las relaciones de vecindad industriales y también el de los derechos inherentes a la persona como el derecho a la salud. Pero una vez sentado esto, corresponde a los civilistas ser conscientes de que las instituciones de derecho privado juegan un papel secundario en la lucha contra la degradación del ambiente aun cuando las instituciones estén evolucionando en esta línea, como es el caso de lo que acontece en las relaciones de vecindad que empiezan a ser analizadas desde una óptica nueva de acuerdo con el derecho de vecindad industrial⁶.

También las lesiones ambientales han provocado un nuevo replanteamiento sobre la configuración del derecho de propiedad, especialmente agraria, puesto que determinados elementos como la lluvia ácida... han incidido y suponen, aún en la actualidad, un daño para la propiedad forestal afectando al derecho del que es titular. En este caso, la lesión del contenido de la propiedad deberá ser reparada por el actor con el mismo tratamiento que se da a la lesión causada a cualquier derecho subjetivo.

Lo expuesto pone de relieve que en la regulación de esta disciplina afloran intereses contrapuestos. De una parte, el interés individual del propietario a usar y disfrutar al máximo el potencial de sus bienes y de sus derechos incluido el derecho a la salud junto a un interés colectivo de que los bienes de cada uno sirvan al sistema económico implantado. En estos casos, la protección al medio ambiente se reduce a la tutela inhibitoria y resarcitoria, si bien algunos autores como Rodotà o Alpa consideran la responsabilidad civil como un instrumento idóneo para equilibrar los intereses cuando el propietario industrial contamina. De

4 Moreno Trujillo, E., *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*. Barcelona 1991, p. 14.

5 Albiez J., "*La protección del medio ambiente o el derecho a contaminar*", op. cit., p. 1.229.

6 Albiez J., "*La protección del medio ambiente o el derecho a contaminar*", op. cit. p. 1.233.

hecho, el particular no cuenta con medios suficientes para hacer frente a las agresiones al medio ambiente, como de forma fehaciente se exterioriza con las inmisiones.

Lo expuesto pone de manifiesto que un estudio del ambiente requiere un planteamiento del concepto y valor jurídico del ambiente, así como su reconocimiento constitucional, pasando por la supeditación a las relaciones de vecindad, sin perjuicio de que las relaciones ambientales presenten unas características muy específicas al ser el ambiente un bien protegido de naturaleza *sui generis*, de perjudicados anónimos o, si se prefiere, de la colectividad en general, desprovista de mecanismos específicos de legitimación para interponer su reclamación ante los Tribunales, situación que sobrepasa, con mucho, la mera relación que circunscribe las relaciones entre particulares. Por ello y, a falta de una regulación específica en este ámbito, cuando no sean suficientes las medidas propias para salvaguardar las relaciones de vecindad o de responsabilidad, los jueces se han visto obligados a intervenir aplicando las categorías de ejercicio antisocial de los derechos, abuso del derecho⁷ y de respeto a la persona como principio clave en nuestro Estado de Derecho (art. 10 de la C.E.), además de que la función social de la propiedad, de la empresa y de cualquier forma de riqueza hayan adquirido un papel primordial en cuanto conformadores de dichos derechos.

En esta línea argumentaba la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 10 de marzo de 1974: *“no parece posible que la belleza del paisaje pueda ser defendida por un interdicto privado”,* sin embargo, *“la pureza del ambiente, la tranquilidad, el silencio y el transitar sin agobiantes aglomeraciones - que hace unos años podían parecer simples bienes espirituales para el amante del campo y de la naturaleza - son bienes patrimoniales que la economía moderna tiene especialmente en cuenta y valora en dinero”.* En dicha sentencia se aceptó incluso el ejercicio de procedimientos interdictales en defensa del medio ambiente como instrumento para impedir que una obra de construcción amparada en la correspondiente licencia municipal suprimiera extensas zonas verdes.

También con carácter general y, sin perjuicio de la normativa específica que se expondrá seguidamente, las inmisiones se ven como agresiones a derechos patrimoniales concretos, por lo que tan sólo en defensa de ese específico medio ambiente, propietarios y titulares de derechos reales pueden ejercitar acciones de

⁷ Vide al respecto la STS de 3 de diciembre de 1987.

defensa de su propio medio ambiente, dándose el caso de que si afecta a la colectividad, la tutela del medio ambiente no tiene por qué enfrentarse a un único propietario.

Respecto a la protección del medio ambiente que dispensa el empresario, a éste le vienen impuestas limitaciones concernientes al vertido de los residuos, emplazamiento en los contenedores de basura, normas sobre emisión de humos contaminantes... que, en muchas ocasiones, no cumple ateniéndose a meros criterios de rentabilidad. De ahí la necesidad de que las normas de protección del medio ambiente vengan impuestas por parte de la autoridad estatal o autonómica.

Todo ello demuestra que aunque se haya alcanzado una calidad de vida desconocida anteriormente como consecuencia del desarrollo económico producido en los países industrializados, este modelo presente como efecto perverso el deterioro del ambiente porque la sociedad comienza a considerar a las empresas el principal causante de la degradación medioambiental, exigiendo a las Administraciones un mayor control sobre los efectos ambientales que provocan las actividades económicas y obligando a aquellas a demostrar que sus actuaciones no producen impactos intolerables al medio.

2.- Incidencia en el derecho español.

El Código Civil desde su propia perspectiva recogió el tratamiento de las cuestiones relacionadas con la contaminación provocada por el ejercicio de las actividades industriales. Su regulación iba dirigida más a la reparación de daños ocasionados por actividades contaminantes que a la preservación del bien colectivo del medio ambiente. No supuso una innovación pues se limitó a recoger en sus artículos 590 y 1908 las acuñaciones y elaboraciones del Derecho Romano entorno a las relaciones de vecindad y a la responsabilidad aquiliana.

Puede decirse, en suma, que nuestro derecho no ha sido ajeno a la evolución de la protección del medio ambiente, si bien el reconocimiento del ambiente considerado como bien jurídico protegido, afecto a una especial tutela jurídica, es una noción de origen reciente, destacando la fase postconstitucional que se expone a continuación.

2.1.- Sucinta referencia a la CE.

Muchos de los fenómenos que han causado el deterioro del clima, de los bosques, de la contaminación... han sido los causantes de propiciar una mayor concienciación social, objeto de plasmación incluso en los textos constitucionales, como el nuestro de 1978 en su art. 45, que permite conferirle un énfasis especial porque la preservación del ambiente es un bien patrimonio de la humanidad. Como resultado de dicha situación, el texto constitucional consagra en su artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, lo que no excluye que se atribuya a los poderes públicos, con base en la solidaridad colectiva, velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente dejando previstas sanciones administrativas y penales para los infractores sin perjuicio de reparar el daño causado⁸.

Sistemáticamente, su regulación está recogida en el título I de la CE, dedicado a los "Derechos y Deberes Fundamentales". A pesar de su ubicación en el capítulo III, sólo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que lo desarrollen (art. 53.3), no siendo susceptible de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 41 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

El art. 45 de la Constitución reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, destacando la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de conseguir una mejora de la calidad de vida y de la defensa del medio ambiente. Esta labor de custodia queda reforzada en el propio precepto al señalar que para que los que no utilicen racionalmente los recursos naturales se establecerán sanciones penales o administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado. Pero aunque el texto constitucional consagra en su artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, más en concreto, su párrafo 3º ha abierto un amplio abanico de remedios y sanciones para proteger al medio ambiente puesto que, no sólo se refiere a los de carácter administrativo, sino que incluye los de carácter penal y civil, al obligar a reparar el daño causado. Además, los términos en los que está formulado el artículo 45 permite conectar la

⁸ Roca Juan, J., "Sobre el deber general de respeto a la persona. (Derecho Civil y medio ambiente), op, cit., p. 780.

defensa del medio ambiente con los derechos de la personalidad puesto que a ello se refiere lo dispuesto en su apartado 2º al incluir entre sus objetivos la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. Finalmente, este precepto debe ponerse en vinculación con lo dispuesto en el artículo 24 del texto constitucional, que tutela la protección de los intereses legítimos de los particulares y con el artículo 43 que reconoce el derecho a la salud, en cuanto que, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, la tutela de una atmósfera contaminada también afecta al derecho a la salud. De manera que junto a la tutela confiada a los poderes públicos que deberán proteger los intereses de la colectividad organizada, se reconoce expresamente el plano en el que la protección se proyecta en el ámbito particular y privado, ya que todos tenemos derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y, al mismo tiempo, a tener garantizada la protección del derecho a la salud que engendra en cada uno una posición jurídica diferenciada en su esfera personal, sin perjuicio de que, al afectar a toda la comunidad, pueda referirse a un número inconcreto de personas.

Por otra parte, no siendo la salud ni el ambiente conceptos absolutos e inamovibles hay que entender que, en dichos preceptos constitucionales no se encuentra recogida la atribución de un verdadero derecho subjetivo aunque sí un interés legítimo expresamente reconocido a que se respete su individualidad, que debe ser protegido por Jueces y Tribunales ya que ésta alcanza, no sólo a los derechos sino a los legítimos intereses⁹. Muchas de estas cuestiones, además, han pasado a integrarse en el Derecho Agrario y otras, se encuentran reguladas en el ámbito de las denominadas propiedades especiales: montes, aguas, minas...

El reconocimiento constitucional responde igualmente a una respuesta internacional y sobre todo comunitaria de los problemas que pueden derivar del medio ambiente. Por ello, la normativa medioambiental además de ser extraordinariamente prolija cuenta con infinidad de disposiciones cuyo análisis requiere que previamente se haga una cuatripartición del ámbito de competencias en que queda repartido.

En este sentido, hay que distinguir la normativa comunitaria, de la legislación estatal, de la que a su vez hay que diferenciar entre las diferentes normas existentes con anterioridad a la promulgación de la C.E. y posteriores a ella, así como las disposiciones provenientes de las C.C.A.A.

⁹ Roca Juan, *ibidem*.

3.- Sucinta consideración de la noción de medio ambiente.

La noción del medio puede ser objeto de múltiples acepciones. Dando un breve repaso a las expresiones que se utilizan en el lenguaje corriente para referirse al ambiente es fácil darse cuenta de que dicho vocablo es utilizado de forma indiscriminada para tratar tanto cuestiones relacionadas con el campo como vinculadas a las incidencias que ocurren en las ciudades, costas, agua en general y vertidos, lo que conduce inevitablemente a tener que delimitar el vocablo “ambiente”.

Doctrinalmente todos los ordenamientos jurídicos han optado por decantarse, o bien por el estudio de los elementos que conforman el medio ambiente físico o por el socio-cultural. Según el primero, hay que diferenciar los elementos vivos, entre los que se encuentran la fauna, la flora y la biosfera, de los no vivos entre los que figuran la atmósfera, la luz, el agua y el urbanismo, los monumentos y las realizaciones de ingeniería que modifican el paisaje junto con las relaciones sociales y la cultura en general¹⁰. Sin embargo, como destaca Moreno Trujillo¹¹, la concepción de medio ambiente utilizada coloquialmente se corresponde con “*el entorno físico que rodea al hombre en su actividad y en sus momentos de ocio y que está formado por elementos naturales: animales, plantas, aire, ríos, mares, lagos, paisaje y recursos naturales*”.

La definición que mejor ha encajado con la regulación del medio ambiente ha sido la que se ha preocupado de desarrollar con sentido sectorial los recursos naturales y los culturales. En unos casos, mediante la preparación de Leyes especiales, como las Leyes de caza, montes, minas, protección atmosférica, protección de parques nacionales y reservas naturales... y, en otros, a través de normas reguladoras de materias insertas en urbanismo que han centrado sus actuaciones legislativas sobre el aspecto sociocultural en lo que tiene de ordenación del territorio, ámbito ciudadano o paisaje rural¹².

Tras poner de relieve que la delimitación de la noción “ambiente” requiere en primer lugar concretar su afección a bienes culturales o naturales, la doctrina española oscila si el ambiente debe entenderse en un sentido estricto o concebirse en sentido amplio.

10 Moreno Trujillo, La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro, op. cit., p. 34.

11 Moreno Trujillo, ibidem.

12 Moreno Trujillo, La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro, op. cit., p. 34.

3.1.- Concepción estricta del ambiente.

Esta postura se caracteriza por abogar fundamentalmente por la reducción de lo ambiental al campo meramente físico. Entre los autores que defienden esta posición el autor más destacado es Martín Mateo que descarta que el ambiente sea el territorio global objeto de ordenación y de gestión. Aunque igualmente rechaza la identificación medio ambiente-naturaleza, finalmente, reconduce la definición al conjunto de elementos naturales objeto de una protección jurídica específica. Para este autor, el ámbito conceptual del ambiente incluye *“aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas; en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra”*, rechazando como elemento integrante del ámbito conceptual, el suelo.

Esta definición, sin embargo, en opinión de Jordano Fraga¹³, compartida posteriormente por el propio autor, aunque esté dotada de una inicial coherencia es demasiado restrictiva al agrupar el núcleo conceptual en aquellos elementos naturales de titularidad común.

También Rodríguez Ramos al analizar el artículo 45 de la Constitución se inclina por estimar que la concepción constitucional del ambiente se limita a sus aspectos físicos. En su opinión, el término medio ambiente en la Constitución significa *“recursos naturales”*, entendiéndose por tal, *“el agua, el aire y el suelo; la gea”, la flora y la fauna; las materias primas, tanto energéticas como alimentarias o de otra índole”*, de lo cabe destacar que el medio ambiente constituye un objeto de derecho y de un deber personal y colectivo de disfrute y conservación.

3.2.- Noción extensa de ambiente.

Esta concepción no tiene un sentido homogéneo sino que está configurada por posiciones doctrinales muy diversas.

Un primer grupo entiende por medio ambiente *“la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de espacio y de tiempo”*, como es la definición formulada por Jaquenöd de Zógod¹⁴ o la propuesta por Mola de Esteban que define el medio como *“el hombre y su entorno vital; esto es, el comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de*

13 Jordano Fraga, J., La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado. Barcelona 1995, p. 58.

14 Jaquenod de Zsogön, S., El Derecho ambiental y sus principios rectores. Madrid 1989.

todo orden - físicas y orgánicas - en que el hombre desenvuelve su vida". Nada es, por tanto, extraño al concepto de medio ambiente.

Junto a estas posiciones amplísimas, otro grupo de autores ha formulado una concepción que engloba junto a aspectos físicos elementos culturales. En esta línea, para Fuentes Bodelón el medio debe ser contemplado en su globalidad, ya se trate de ambiente físico o natural (aire, agua, tierra) o del medio humano. Así indica como el hombre *"forma parte de la naturaleza pero a la vez la modifica, es criatura y crea nuevas formas y estilos de vida. Los llamados bienes culturales, costumbres y fiestas populares, tradiciones, ocupaciones artesanales antiguas, que revelan la identidad histórica de un pueblo, forman parte indiscutible de los bienes ambientales"*.

En líneas generales puede decirse, por consiguiente, que los autores de este grupo consideran comprendidos dentro del tratamiento ambiental el medio ambiente urbano: actividades clasificadas, patrimonio histórico artístico y cultural y el medio ambiente rural: espacios protegidos y los cinco recursos naturales típicos: el suelo y subsuelo, agua, aire, flora y fauna. Siguiendo en esta misma línea, ya desde una perspectiva constitucional y, tomando en consideración el patrimonio histórico, Barrero Rodríguez, considera que la Constitución de 1978 en sus artículos 45, 46 y 47 ha adoptado una concepción omnicomprensiva y global del medio ambiente entendido como el marco o entorno de la vida humana, en la que se incluye tanto el medio ambiente natural como el que podríamos denominar urbano, constituyendo el patrimonio histórico-artístico una parcela propia y específica del mismo¹⁵.

En consecuencia, de lo expuesto puede extraerse la consecuencia de que el ambiente carece de un tratamiento homogéneo como realidad única.

3.3.- La configuración del medio ambiente en la Constitución.

La Constitución de 1978 parte de una concepción de medio ambiente en el sentido amplio antes apuntado.

En el *iter* constituyente se concibió el medio ambiente como algo más que una acepción reducida a los aspectos físicos y naturales. En el Anteproyecto constitucional se yuxtaponían en el entonces artículo 38 las expresiones: recursos naturales, protección del paisaje y mejora del medio ambiente. El precepto en sus

15 Jordano Fraga, J., La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado, op. cit., p. 70.

párrafos 2º y 3º decía: “*los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y la protección y mejora del medio ambiente*”, así como, “*para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por Ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño causado*”. Consiguientemente, este antecedente no abogaba por una reducción del ámbito conceptual a lo estrictamente físico. Con esta frase el paisaje no se consideraba una realidad reconducible exclusivamente a la naturaleza ya que aludía tanto a la natural como a la humana y, de otro lado, diferenciaba los recursos naturales de la protección y mejora del ambiente, con lo que implícitamente se reconocía que la problemática ambiental desbordaba la utilización racional de los recursos. Tras el informe de la Ponencia de la Comisión del Senado se llega a esta misma conclusión en su artículo 41-2º: “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos y espacios naturales y de los montes y por la conservación del paisaje y de la fauna, garantizando el mantenimiento y la potenciación de los recursos naturales renovables y la protección y mejora del medio ambiente*”.

Esta dualidad se mantuvo en la redacción dada al precepto tras el dictamen de la Comisión de Asuntos constitucionales y Libertades públicas y en el Proyecto constitucional aprobado por el Pleno del Congreso. La diferenciación desapareció a consecuencia de la redacción realizada por la Comisión constitucional del Senado en la que el artículo 41 pasa a ser el artículo 45 a causa de la enmienda del Senador Sampedro Sáez, pasando a decir: “*Los poderes públicos garantizarán la utilización racional de todos los recursos naturales sin excepción, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. La defensa y restauración del medio ambiente se apoyará en la indispensable solidaridad colectiva, tanto de la Nación en su conjunto como de la generación presente y las futuras*”.

El debate producido como consecuencia de la presentación de la enmienda de Sampedro Sáez es muy ilustrativo. La primera de las aportaciones se refería a la cualificación del medio ambiente que para el Senador debía consistir en decir: medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad. De esta manera, se dotaba de sentido a una expresión que aislada no dice nada y se aportaba una cualificación finalista al indicar para qué queremos el medio ambiente. Pero lo más interesante es la razón que hizo desaparecer la consideración del medio ambiente como una realidad diferenciada de los recursos naturales y, por tanto, más compleja. Como Sampedro consideraba que la redacción del precepto era poco

afortunada porque intentaba enumeraciones y estas nunca son completas, como fórmula para evitar esa diferencia se utilizó omitir dicha enumeración utilizando la expresión: “todos los recursos naturales sin excepción”.

En suma, todo ello demuestra que en la mente de los legisladores estaba la idea de que el medio ambiente era una realidad más amplia que no podía quedar reducida a los recursos naturales, por lo que quedaba desbordado el ámbito meramente físico.

Como resultado de esta fase constitutiva, la noción de medio ambiente en la legislación postconstitucional ha quedado plasmada con un sentido amplio y coherente que, a través de las distintas Leyes reguladoras del medio ambiente han adoptado un sentido integrador de anteriores políticas sectoriales¹⁶. Por lo tanto, de lo expuesto puede deducirse que aunque nuestra Constitución haya optado por una acepción que excluye los bienes artísticos y culturales, aun así, la noción de ambiente en nuestro sistema no se circunscribe únicamente a todo lo que tenga relación con los animales, parajes naturales, aguas subterráneas, montes, reservas..., sino que también se extiende a lo que es el territorio, urbanismo, vivienda, planeamiento, especulación, ruidos, urbanizaciones privadas, actividades molestas, olores, fábricas, contaminación, tráfico, ataques a parques y jardines... En definitiva, a todo lo que permite acompañar la vida del hombre de muy diversas formas y que no debe, ni puede agotarse con cada generación que explota y usa de ellas. De ahí que se afirme que la noción de medio ambiente sea de imposible acotamiento y se aluda reiteradamente a la certera afirmación de Roca Juan¹⁷ de que el ambiente “*es un bien indefinido, complejo e integrado de muchísimos factores... que se influyen recíprocamente constituyendo un sistema de equilibrio*”.

En conclusión, los aspectos fundamentales que conviene diferenciar en el tenor literal contenido en el artículo 45 pueden resumirse en las siguientes ideas:

- a.- Reconocimiento del derecho-deber al medio ambiente.
- b.- Atribución a los poderes públicos de la obligación de protegerlo.
- c.- Sanción de los comportamientos lesivos.

16 Jordano Fraga, J., La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado, op. cit., p. 93.

17 Roca Juan, “Sobre el deber general de respeto a la persona (Derecho Civil y medio ambiente)”, op. cit., pp. 764 y ss.

4.- Competencias estatales y autonómicas.

La regulación del medio ambiente está contemplada en los artículos 148 y 149 de la Constitución, de forma que, en sus artículos 148, 1, 9 y 149, 1, 23 realiza la distribución de competencias entre el Estado y las C.C.A.A. mientras que en el 149.1.23 otorga a la Administración Central la competencia en lo relativo a la legislación básica, sin perjuicio de *“las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*. En consecuencia, al Estado le compete regular la legislación básica sin perjuicio de que las encargadas de llevar a cabo las normas de desarrollo sean las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la reglamentación del medio ambiente en los correspondientes Estatutos de Autonomía no se ha realizado confiriéndole un tratamiento unitario sino que, por el contrario, cada uno de los elementos de la naturaleza ha sido objeto de una regulación específica lo que ha generado, a su vez, nuevas submaterias sobre las que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias plenas.

Este criterio ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 27 de su sentencia 227/1988 respecto del canon de vertidos recogido en el artículo 105 de la Ley al establecer que: *“... En lo que atañe al canon de vertidos autorizados, a que se refiere el artículo 105 hay que entender que la creación de este tributo responde también a “la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia del medio ambiente”, puesto que se trata de una opción esencial de la acción administrativa encaminada a la protección y mejora de la calidad de las aguas y demás recursos naturales integrados en el dominio público hidráulico”*. De ahí que algún autor¹⁸ haya interpretado que partiendo de las competencias asignadas a cada entidad, cabría entender que la alusión que hace el artículo 149.1.23 al medio ambiente, desde el punto de vista material es un concepto residual que alcanza solamente a los aspectos no relacionados en otro título y que las potestades allí asignadas quedarían reducidas prácticamente a la contaminación atmosférica y a los residuos.

Dicha opinión, aún no careciendo de fundamento, presenta el inconveniente de que entra en contradicción con el artículo 45 cuando se refiere a que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales...”*

18 Domper Ferrando, J., en *“El medio ambiente: planteamientos constitucionales”*. Derecho del ambiente. Madrid 1995, p. 26.

además de que, de ser de ese modo, su protección quedaría distribuida en función de cada recurso.

Consciente de esta discrepancia, la interpretación que propone el mismo autor es que si en el ejercicio de las competencias sobre recursos naturales se regulan aspectos del medio ambiente, éstos quedan afectados por los límites de la competencia legislativa o ejecutiva que sobre medio ambiente se atribuya a la entidad pero al mismo tiempo, la que tenga atribuidas competencias sobre un recurso natural u otro aspecto del medio ambiente determinado, al ejercitar estas competencias estará facultada para ejercerlas sobre los aspectos ambientales de ese recurso siempre y dentro de los límites competenciales que tenga atribuidos en materia ambiental incluidas las competencias sobre submaterias del ambiente. Así, el T.C. reconoce en su sentencia 227/1988 sobre la Ley de Aguas que un recurso natural como el agua no es sólo un bien sobre el que hay que determinar competencias específicas sino que constituye el soporte de múltiples actividades determinantes, a su vez, de competencias diversas.

Finalmente, conviene tener también en cuenta que, con carácter genérico, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, ha incluido el ambiente entre las competencias propias de las Entidades Locales.

4.1.- Competencias del Estado.

Las competencias del Estado están muy limitadas. Se reducen básicamente a lo siguiente:

1.- Regulación de la normativa básica entre la que cabe citar como más significativa:

- El delito ecológico (L. Orgánica de 25 de junio de 1983).
- Las evaluaciones del impacto ambiental (RD. legislativo de 28 de julio de 1986, desarrollado por el RD. de 30 de septiembre de 1988).
- La planificación ambiental (L. de 27 de abril de 1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres).

2.- Importaciones de residuos de países que no pertenecen a la Unión Europea ni al espacio económico europeo.

3.- Determinadas competencias sobre aguas, siempre que las cuencas pertenezcan al ámbito competencial del Estado.

4.2.- Competencias de las Comunidades Autónomas.

Estas competencias atienden a lo previsto en el artículo 148.1.9 que, como ya se ha indicado, atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias sobre la gestión en materia de protección al medio ambiente. Sin embargo, a pesar de la posibilidad conferida por la Constitución, se suscitó una dificultad debido a que aunque el art. 148.1. 9º precisaba que las CCAA podían detentar competencias de gestión en la materia, de hecho, como destacaba cada Estatuto de Autonomía, albergaba un contenido diferente, lo que permitía apreciar la existencia de CCAA con competencias diferentes de gestión en la materia, que quedaban concretadas de la siguiente forma:

- CCAA con competencias para desarrollar la legislación básica del Estado y dictar normas adicionales de protección, con competencias ejecutivas, que son las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 de la CE.
- CCAA con competencias para dictar normas adicionales de protección y ejecutivas, que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.
- CCAA con competencias exclusivamente ejecutivas que accedieron a la autonomía basándose también en el art. 143 CE.

Y además de este mosaico normativo, la novedad e imprecisión de los conceptos de *“legislación básica”*, *“normas adicionales de protección”* y *“desarrollo de legislación básica”* fue fuente de bastantes conflictos entre el Estado y las CCAA, así como de sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, destacando la doctrina sentada en la sentencia 149/1990, de 4 de julio, sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio de costas, que precisó que: *“Los términos en los que la CE (art. 149.1.23) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso”*.

Asimismo, es de señalar que, en este texto, la Constitución no utiliza el concepto de bases sino el de legislación básica, del que también hace uso en otros párrafos (17 y 27) del mismo apartado 1 del artículo 149, si bien, a diferencia de éstos, no agrega explícitamente, como en el art. 149.1.27, ni admite implícitamente, como el art. 149.1.17, que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido como competencia propia por las CCAA, sino que precisa que

la eventual competencia normativa de éstas es la de “establecer normas adicionales de protección”.

La sentencia citada, tras destacar que la CE no excluye la posibilidad de que las CCAA puedan desarrollar, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esa competencia, precisa lo siguiente: *“La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno”*.

Por último, en relación con el carácter material o formal de la legislación básica, la sentencia ha destacado que: *“... en lo que toca a la protección del medio ambiente, la competencia asumida estatutariamente por las CCAA no es la de desarrollar la legislación básica sino la de complementarla mediante normas adicionales de protección, de donde se infiere que en principio también el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la “legislación básica” incluye tanto las normas con rango de Ley como las dictadas en su desarrollo”*.

Estas diferentes competencias normativas de las CCAA en materia de medio ambiente han desaparecido en la actualidad a consecuencia de la promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 y la posterior modificación de los Estatutos de Autonomía de las CCAA de Asturias, Cantabria, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares y Madrid, por lo que hoy en día tienen idénticas competencias.

Así, las Comunidades Autónomas además de desarrollar la normativa básica estatal pueden establecer normas generales básicas y gestionar su aplicación puesto que les incumbe la protección, mejora, defensa y restauración del medio ambiente. Dando, sin embargo, un repaso a las competencias que se reservan ambos preceptos, puede observarse como determinadas materias que están referidas a recursos cuya utilización racional contribuye a la preservación del medio ambiente o a la regulación de actividades con incidencia en el medio y que,

por tanto, debiera considerarse objeto de la legislación ambiental, es considerada como título competencial distinto al medio ambiente.

En todo caso, el papel que ostentan las C.C.A.A. es muy relevante, hasta el punto de que los expedientes se tramitan ante dichos Entes Territoriales, sin perjuicio de que se puedan apreciar unas diferencias notables entre las distintas Comunidades Autónomas. Así, los Estatutos de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, Valencia, Navarra y Canarias encomiendan a sus respectivas Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución de la protección del medio ambiente en el ámbito de la legislación básica del Estado, mientras que las restantes Comunidades disponen únicamente de funciones ejecutivas en los términos que establezcan las Leyes y los Reglamentos que, en desarrollo de su legislación dicte el Estado, tal como los recoge el Estatuto de Asturias. Esta fórmula es asumida por otras comunidades como la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla-León.

Una excepción lo constituyen los Estatutos de Baleares y Madrid que, con dudoso apoyo constitucional, adjudican a sus Comunidades el desarrollo legislativo para el establecimiento de estas normas.

4.3.- Competencias de los Ayuntamientos.

Con carácter general, según el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, las Corporaciones Locales tienen competencia para conceder o denegar las licencias de apertura, imprescindibles para la existencia lícita de la actividad industrial. En este ámbito conviene citar las SSTs de 27 de febrero de 1988 (RA. 1042) y 16 de agosto de 1986.

Al amparo del citado Reglamento, la Comunidad Autónoma es competente para elaborar el informe preceptivo sobre la actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa, si bien el Ayuntamiento es el encargado del otorgamiento o denegación de la licencia de apertura. En concreto en la Comunidad Valenciana hay que atender a lo dispuesto en la Ley 3/1989, de Actividades Clasificadas, (D.O.G.V. núm. 1.057, de 4 de mayo de 1989).

4.4.- Pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre competencias.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance del título competencial “ambiente” y su delimitación con otras materias en las sentencias

80/1985 de 4 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 149/1991 de 4 julio y 36/1994, de 10 de febrero, vinculados con la producción agraria, las aguas, la Ley de costas... Así, en la STC 80/1985 de 4 de julio resolvió el conflicto de competencias suscitado entre la Generalitat de Cataluña frente a la resolución de la Dirección General de la producción agraria de 7 de junio de 1983, descartando el Tribunal Constitucional que dicha resolución se encuadrara bajo el título competencial de medio ambiente. En la sentencia 227/1988 de 29 de noviembre, relativa a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas y diversas normas reglamentarias de desarrollo de ésta, el Tribunal Constitucional ha mantenido la relación del título competencial del artículo 149, 1, 23 en relación con otros diferentes títulos e incluso lo ha utilizado como legitimador de la actividad legislativa estatal.

El fundamento 13 de esta sentencia se pronuncia en el sentido de que en materia de aguas terrestres debe tenerse en cuenta que los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto sino que constituye además el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente; vertidos industriales y contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial... entre otros. La STC 149/1991 de 4 de julio relativa a la Ley de 22/1988, de 28 de julio de costas ha incluido dentro del título competencial del artículo 149, 1, 23 la protección de la naturaleza y el paisaje; las limitaciones o condicionamientos de los terrenos del demanio y el uso que los propietarios puedan hacer de los terrenos colindantes. Para el TC la finalidad inmediata que persiguen las normas es la protección de la naturaleza que se reflejan en el establecimiento de limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, los valores paisajísticos) de la zona marítimo terrestre. Por último, en la STC 36/1994 de 10 de febrero, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad número 1.160/1987 contra la Ley de la Comunidad de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor, nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado la inclusión dentro de esta materia competencial de las normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores paisajísticos de un espacio concreto.

5.- La protección medioambiental en la Comunidad Valenciana. Ámbito competencial.

La Comunidad Autónoma Valenciana tiene competencia para desarrollar las Leyes estatales concernientes al ambiente, según lo establecido en el artículo 149.1.23 de la C.E. además de poder promulgar sus propias Leyes autonómicas, en desarrollo de lo preceptuado en el párrafo 6º del artículo 32 del Estatuto de esta Comunidad, según el cual, corresponde a la Generalitat Valenciana la *“protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección”* y el artículo 26.2 también del Estatuto según el cual, a la Generalitat compete dictar Leyes ordinarias en materia de protección del medio ambiente siempre y cuando se respeten los criterios y principios de la legislación básica del Estado.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional en sentencia de 28 de julio de 1981, los principios fundamentales de la legislación estatal habrá que inferirlos de las siguientes disposiciones: Ley 38/1972, de 22 de diciembre de protección del medio ambiente atmosférico; Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos, Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres y peligrosas, si bien, las competencias estatales en este último aspecto han sido parcialmente transferidas a la Generalitat por el Real Decreto de 278/80 de 25 de enero, siendo desarrolladas ulteriormente por el Decreto del Consejo de 1 de abril de 1980 (BOC-GV, número 20, 15-IV-80), la Orden de 7 de julio de 1983 (“DOGV”, número 113, 19-VII-82) y, en particular la de 10 de enero de 1983 (“DOGV”, número 92, 15-I-83), que recoge la intervención de las Comisiones provinciales de protección ambiental. Concretamente, las competencias asumidas por la Generalitat según Real Decreto 278/80 (BOE de 20-II-80) en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas son las siguientes: emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias; inspección; sanciones; recursos e informes de Ordenanzas y Reglamentos municipales relativos a este tipo de actividades e industrias cuando sean de libre instalación o sometidas a autorización, excepto las referidas a plantas de producción energética. No obstante, una valoración de las competencias transferidas por el Real Decreto 2835/83, de 5 de octubre a la Generalitat Valenciana permite apreciar que el Estado se reserva el ejercicio de las competencias actuables en todo el territorio nacional, las actuaciones a nivel

internacional y los estudios y propuestas relativos a la legislación general básica ya que éstas sólo comprenden la facultad de “realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico”.

Finalmente es necesario mencionar las competencias transferidas a la Generalitat por el Real Decreto 2595/82, de 24 de julio, en materia de defensa del medio ambiente industrial y sobre desechos y residuos sólidos urbanos (art. 13)¹⁹, así como el Decreto 12/1991 de 29 de julio, del Presidente de la Generalidad Valenciana por el que se asignan competencias a la Consellería de Medio Ambiente (DOGV 1597, de 30.7.91); el Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, del Gobierno Valenciano, de creación del Consejo Asesor y de Participación del medio ambiente (DOGV 2165, de 16.12.93) y el Decreto 22/96, de 5 de febrero del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consellería de Agricultura y Medio Ambiente (DOGV 2690, de 16.2.96).

6. Rasgos básicos de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental.

Esta Ley es una consecuencia más de la necesidad surgida de tener que poner límites a los posibles desastres que provoca el desarrollo industrial. Hace especial incidencia en proveer de unos remedios efectivos contra la degradación del medio ambiente. No puede, sin embargo, predicarse de ella que se trata de una Ley modelo ni novedosa dentro de este ámbito pues se trata de una norma que, al igual que sucede con la mayor parte de normas reguladoras de la actividad ambiental responden a una doble influencia: la comunitaria y la estatal. Es de esta forma como su regulación se atiende, en primer lugar a la obligación de transponer la Directiva sobre Evaluación de los Impactos sobre el medio ambiente de ciertas obras públicas y privadas, aprobada por el Consejo de la Comunidad Económica de 27 de junio de 1985 y su desarrollo atiende a lo previsto en el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell de la Generalidad Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental. Para lo no contemplado en la misma será de aplicación supletoria el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que

¹⁹ Corno Caparrós, L., Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana, dirigidos por Ramón Martín Mateo. Madrid 1985, pp. 333 y ss.

se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Su contenido es conciso y de extensión reducida, pues tan sólo consta de 8 artículos, una disposición final y tres finales. Este contenido es muy reglado, de lo que podría desprenderse que, en principio, el número de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental es solamente el previsto en la Ley, sin embargo, éste es meramente indicativo desde el momento en que quedan obligados a someterse a ella cualquier tipo de actividad industrial que se estime que puede causar un perjuicio al ambiente o, como ponen de relieve Leyes posteriores que exigen el necesario sometimiento al estudio de impacto ambiental.

Que este contenido esté reglado se traduce en que los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental van a estar especificados en un Anexo que complementa la Ley en el que figuran los proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, que se encuentra dividido en diferentes secciones de las que cabría destacar la heterogeneidad de las materias que recoge en la misma sección.

Estas son las siguientes: 1. Agricultura y zoología. 2. Energía. 3. Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industrias químicas. 4. Industrias transformadoras de los metales. 5. Otras industrias manufactureras. 6. Recuperación y/o eliminación de productos y su almacenamiento. 7. Transporte por tubería (acueductos, oleoductos y gaseoductos), cuyo itinerario transcurra en todo o en parte en territorio de la Comunidad Valenciana. 8. Proyectos de infraestructura. 9. Cualquier otro proyecto o actividad que mediante Decreto del Consell se considere con posterioridad a la aprobación de esta Ley que directa o indirectamente pueda tener efectos sobre la salud, el bienestar humano o el entorno.

Su objeto se centra en la regulación de los Estudios de Impacto Ambiental, entendiéndose por tales los encaminados a identificar, clasificar, estudiar e interpretar, así como prevenir los efectos directos o indirectos de un proyecto sobre la salud, el bienestar humano y el entorno. Asimismo se regula la sanción y la exigible recuperación del daño causado, siendo de aplicación a los Proyectos públicos o privados consistentes en la realización de obras e instalaciones que se pretendan llevar a cabo en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La Generalidad Valenciana fijará por Decreto los límites mínimos de las actividades de las que exige el estudio y evaluación de Impacto Ambiental.

Sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal, los proyectos deberán contener como mínimo los siguientes extremos:

1. Descripción de las características generales del proyecto y de las exigencias previsibles en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales durante las fases de construcción y funcionamiento.
2. Descripción del proceso industrial o de explotación o funcionamiento de la obra o instalación, según proceda, con estimación de los tipos y cantidades de residuos y emisiones impactantes que se prevean, tales como contaminación del agua, aire, suelo, ruidos y vibraciones, luz, calor, radiaciones...
3. Soluciones alternativas estudiadas por el equipo técnico con indicación de las principales razones que motivaron la elección de una de ellas.
4. Descripción de los elementos medioambientales susceptibles de ser impactados por el proyecto propuesto, especialmente la población, fauna, flora, suelo, aire, factores climáticos, bienes materiales, comprendiendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje, así como la interacción entre los factores anteriormente citados.
5. Descripción de los efectos que se prevea en los elementos impactados en relación con el medio ambiente resultante y los métodos de valoración de dichos efectos.
6. Descripción de las medidas correctoras adoptadas para reducir, eliminar o compensar los efectos negativos que se puedan producir sobre el medio ambiente.
7. Conclusiones finales e informe, si procede, sobre las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del estudio.
8. Programa de vigilancia ambiental.

La Administración, de oficio o a petición del titular del Proyecto, le facilitará aquellos documentos o informaciones que obren en su poder, cuando estime que puedan resultar necesarios para la realización del Estudio de Impacto Ambiental.

Cuando para la realización del Proyecto sea preceptiva la incoación del procedimiento de autorización, el Órgano al que corresponda la decisión someterá el estudio de Impacto Ambiental conjuntamente con aquél, al trámite de información pública y demás informes que en el procedimiento se establezcan. Si no estuviesen previstos estos trámites en el procedimiento, el órgano ambiental competente someterá el Estudio de Impacto Ambiental al trámite de información pública para que quienes se consideren afectados de algún modo por la realización del proyecto puedan hacer las observaciones pertinentes. Si se trata de

proyectos públicos, el coste del estudio de Impacto Ambiental deberá incluirse necesariamente en el presupuesto de dicho proyecto.

Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, el órgano competente por razón de la materia remitirá el expediente al órgano ambiental acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas al objeto de que formule una declaración de impacto para informar favorablemente el proyecto, exigir que se modifique el mismo, se utilicen tecnologías alternativas, proponer una nueva localización o informar desfavorablemente el proyecto si las alteraciones previsibles no se consideran admisibles. Las discrepancias que pudieran surgir entre ambos órganos serán resueltas por Decreto del Consell en un plazo no superior a tres meses.

Si un proyecto de los sometidos obligatoriamente al trámite de Estudio de Impacto Ambiental comenzara a ejecutarse sin el cumplimiento de este requisito, el órgano ambiental competente, tras requerimiento para subsanar las deficiencias, dará cuenta al Consell que podrá decretar la supresión del mismo sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiese lugar. Asimismo, podrá acordarse la suspensión cuando concurriera alguna de las circunstancias siguientes: ocultación de datos, falseamiento o manipulación en el procedimiento de evaluación; incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto o cuando, a pesar de haberse observado todos los requisitos exigidos en esta Ley resultasen impactados la fauna, flora, población, suelo, aire, factores climáticos... La declaración de Impacto debe hacerse pública.

Cuando la ejecución de los proyectos de iniciativa privada produzcan una desviación negativa respecto a las previsiones del estudio de impacto ambiental, su titular deberá proceder a su adecuación a requerimiento de la Administración que podrá imponer multas coercitivas de hasta 50.000 mil pesetas cada una por incumplimiento del requerimiento, sin perjuicio de la posible ejecución subsidiaria por la Administración a cargo de aquél.

En cualquier caso, el titular del proyecto deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. Su valoración se hará por la Administración previa tasación contradictoria cuando el titular del proyecto no preste su conformidad a aquélla.

En el caso de que un Proyecto pueda causar Impacto Ambiental en territorio de otra Comunidad Autónoma, el Consell pondrá en su conocimiento el contenido del Estudio de Impacto Ambiental.

Esta Ley se complementa con el Reglamento para la ejecución de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental.

7. Rasgos básicos de la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana.

7.1.- Títulos competenciales.

Aunque el Estado, en virtud del artículo 149.1.23 de la Constitución, tiene la competencia sobre la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, con arreglo al artículo 148.1 del texto constitucional y al artículo 31.10 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Generalidad Valenciana la competencia exclusiva sobre esta materia. De conformidad con ello, este reparto de competencias obliga a respetar las disposiciones básicas del Estado contenidas en la Ley de Montes, Ley de Patrimonio Forestal del Estado, así como en las Leyes de Incendios Forestales, Fomento de la Producción Forestal, Agricultura de Montaña y Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna. Además, por esta razón, las Leyes del Estado en materia de montes y de conservación de la naturaleza tienen el valor de derecho supletorio en las materias no reguladas por ellas o en aquellas disposiciones que puedan servirle de complemento, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica.

7.2.- Ámbito objetivo.

El ámbito de esta Ley se extiende a los montes o terrenos forestales de la Comunidad Valenciana con independencia de quien sea su titular, caracterizándose su contenido por ser de carácter reglado.

Es una Ley de contenido muy amplio, comprendiendo superficies que *strictu sensu* pueden considerarse como forestales y otras que tienen dicho carácter porque la Ley así se lo atribuyen.

El primer sentido expuesto comprende todas las superficies cubiertas de especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, de orígenes naturales o procedentes de siembra o plantación que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, de protección, de producción, paisajísticas o recreativas.

El segundo sentido apuntado, considera montes o terrenos forestales: 1. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas. 2. Los terrenos que, aún no reuniendo los requisitos señalados anteriormente, queden adscritos a una transformación futura en forestal, en aplicación de las previsiones contenidas en ésta u otras Leyes y en los planes aprobados para su ejecución. 3. Los terrenos yermos y aquellos en los que la actividad agraria haya sido abandonada por un plazo superior a diez años que se encuentren situados en los límites de los montes o terrenos forestales o, sin estarlo, hayan adquirido durante dicho período signos inequívocos de su estado forestal o sean susceptibles de destino forestal. 4. Las pistas y caminos forestales. 5. Aquellos terrenos que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, paisajísticas o recreativas.

Por el contrario, no tendrán la consideración de terrenos forestales: 1. Los suelos clasificados legalmente como urbanos o aptos para urbanizar desde la aprobación definitiva del programa de actuación urbanística. 2. Los dedicados a siembras o plantaciones de cultivos agrícolas. 3. Las superficies destinadas al cultivo de plantas y árboles ornamentales o viveros forestales.

7.3.- Objetivos de la Ley.

La pretensión de la Ley se centra en varios objetivos simultáneamente. El primero de ellos es potenciar los ecosistemas forestales en cuanto que referencia cultural, para a continuación exponer otra serie de finalidades, tales como valorar y gestionar los matorrales como etapas de desarrollo del ecosistema; mantener, proteger y ampliar las cubiertas vegetales que puedan preservar y contrarrestar los procesos de erosión de los suelos y compatibilizar el monte con la realización de otros aprovechamientos tales como los cinegéticos, el pastoreo y la recogida de productos... Asimismo, la mejora de las explotaciones forestales mediante la regulación del aprovechamiento ordenado y sostenible de los bosques como fuente de productos directos diversos y renovables y, por último, fomentar el uso recreativo y lúdico de los espacios forestales en tanto que sea compatible con los objetivos anteriores, así como promover la participación de los propios ciudadanos en su mantenimiento y ampliación.

Pero para que pueda tener lugar el desempeño de estas finalidades es necesario que se complemente con las siguientes atribuciones, que son de contenido bien diverso:

A. Funciones estrictamente ecológicas o reguladoras de la dinámica de la biosfera, tales como potenciar el bosque favoreciendo su recuperación y el mantenimiento de las especies autóctonas; delimitar las áreas de mayor interés forestal potenciando la capacidad productora de los terrenos forestales,

B. Servicios de orden cualitativo: bienes culturales, educativos, recreativos, de mejora de la calidad de vida, como planificar y coordinar la acción de las Administraciones públicas en relación con las medidas necesarias para la prevención y lucha contra los incendios forestales, fomentar la participación de todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural, en el mantenimiento y ampliación de los recursos forestales, interesándoles en sus rendimientos económicos mediante la creación de empleo y asignación de beneficios; favorecer el uso excursionista, recreativo y pedagógico de estos terrenos y promover la concienciación social sobre los valores culturales, ecológicos, ambientales y económicos; promover la investigación y experimentación medioambientales y la realización de cursos y enseñanzas de formación profesional y de especialidades vinculadas con el ámbito forestal; mejorar la ordenación administrativa y gestión del monte con la ordenación del territorio, el planeamiento de los espacios naturales protegidos, el régimen urbanístico y la planificación sectorial; crear en las zonas periféricas del bosque de menor riesgo de degradación espacios de esparcimiento y disfrute del bosque.

C. Producción directa de bienes tangibles y mensurables, valorando los distintos tipos de matorrales arbustivos como etapas del desarrollo del ecosistema que pueden acabar originando bosques; mantener, proteger y ampliar cubiertas vegetales del mayor número posible de estratos para contrarrestar el proceso de erosión, regular los flujos hidrológicos y paliar la modificación de las condiciones climáticas; compatibilizar la mejora de las explotaciones forestales y selvícolas con la realización de otros aprovechamientos como los cinegéticos, de pastoreo y recolección de subproductos; asegurar la adecuada preservación de las especies e individuos singulares así como de las formaciones vegetales de alto valor ecológico.

Dado el carácter altamente tuitivo que asume la Administración en la realización de estas tareas, la Ley impone que la Generalidad Valenciana asuma una función activa mediante la realización de alguna de las siguientes formas de actuación:

A. En la ordenación y planificación de los recursos forestales, clasificándolos en atención a la función que desempeñen, limitando su uso y aprovechamiento en razón de la protección que sea necesaria para la conservación de la cubierta vegetal.

B. Fomentando actividades privadas.

C. Defendiendo la propiedad forestal de utilidad y dominios públicos.

D. Regulando las actuaciones en el medio forestal y sancionando las infracciones que se cometan.

E. Incrementando la propiedad forestal patrimonial de la Generalidad Valenciana.

7.4.- Calificación de los terrenos.

En razón a su pertenencia, la Ley los cataloga en públicos y privados. Ostentan el primer rango los que pertenezcan a una persona jurídico-pública, pudiendo ser de dominio público o patrimonial y, estos últimos, a su vez, de utilidad pública. También lo son, los terrenos forestales que se hayan visto afectados a un uso o servicio público o que lo sean por aplicación de una norma del Estado. Además, también podrán declararse de dominio público aquellos montes o terrenos forestales que se vinculen a la satisfacción de intereses generales y, en concreto, a la protección y mejora de la calidad de vida y a la defensa y restauración del medio ambiente.

7.5.- Afección al dominio público.

La afección al dominio público se producirá por acuerdo específico del Gobierno Valenciano previa instrucción en la que se oirá a la entidad pública afectada y se acredite que el monte tenga alguna de las características siguientes:

A. Protección y conservación de los suelos, evitando su erosión.

B. Regulación de las alteraciones del régimen hídrico y defensa de tierras de cultivos, poblaciones, canalizaciones o vías de comunicación en las grandes avenidas.

C. Ubicación en áreas permeables de afloramiento de acuíferos subterráneos.

D. Que se trata de terrenos forestales que constituyan ecosistemas que permitan mantener determinados procesos ecológicos esenciales, así como diversidad biológica o sirvan de refugio a la fauna silvestre.

E. Los que formen masas arbóreas naturales de especies autóctonas o matorrales de valor ecológico.

F. Los que signifiquen elementos importantes del paisaje.

G. En general, los terrenos forestales que contribuyan a la salud pública, mejora de las condiciones socioeconómicas de la zona o al ocio y esparcimiento de los ciudadanos.

Asimismo, serán declarados de utilidad pública los terrenos forestales de propiedad pública que deban ser conservados y mejorados por su trascendencia hidrológico-forestal o por sus funciones ecológicas o sociales. También podrán ser declarados protectores los terrenos forestales de propiedad privada que compartan estas características; aquellos que tengan una superficie superior a cien hectáreas y los situados en laderas cuya pendiente media sea igual o superior al 50%.

En el caso de que desaparecieran las causas que motivaron la afectación al dominio público deberá producirse la desafectación al mismo tiempo por acuerdo expreso del Gobierno Valenciano.

7.6.- Características de los montes de dominio público.

Los montes de dominio público serán inalienables, imprescriptibles e inembargables pudiendo la Administración recuperar de oficio su posesión sin que se admitan interdictos ni procedimientos especiales en esta materia.

7.7.- Organismos de nueva creación.

Entre los órganos que crea la nueva Ley hay que destacar el Consejo de la Comunidad Valenciana como órgano consultivo en materia forestal en el que se integrarán entre otros, representantes de los Municipios, de los propietarios, de las Universidades, de los organismos agrarios y de las organizaciones relacionadas con la conservación de la naturaleza, los Registros Públicos y los Catálogos.

7.8.- El catálogo de montes.

Hay que destacar como una de las novedades de la Ley la necesidad de que los montes o terrenos forestales declarados de dominio público o de utilidad

pública se inscriban en el Catálogo de montes de dominio público y de utilidad pública de la Comunidad Valenciana.

Igualmente, los terrenos declarados protectores se inscribirán en el Catálogo de Montes Protectores de la Comunidad Valenciana.

Ambos catálogos deberán ser regulados por el correspondiente Reglamento.

En el de montes de dominio público y de utilidad privada y en el de Montes protectores de la Comunidad Valenciana se inscribirán las ocupaciones, concesiones, servidumbres y demás derechos reales que graven los bienes inscritos que requerirán, en todo caso, la autorización previa de la Administración, de la misma forma que ésta podrá revocar dichas autorizaciones por causa declarada de incompatibilidad de los derechos de ocupación sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar, en su caso.

En el catálogo de montes de dominio público y de utilidad pública y en el de montes protectores de la Comunidad Valenciana constarán, en todo caso, si se trata de:

A. Terrenos forestales situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas, cuya función principal consista en contener los procesos de erosión y de deterioro de los recursos hidrológicos, con independencia de sus potencialidades productoras.

B. Terrenos forestales situados en las riberas de los ríos, arroyos y torrentes, y si su finalidad medioambiental permite o no la compatibilidad con la producción forestal y, en su caso, selvícola.

C. Terrenos forestales próximos a poblaciones, cuya función primordial responda a criterios de recreo y paisaje, sin perjuicio de las funciones de conservación del espacio.

7.9.- Asunción de competencias por parte de la Generalidad Valenciana.

Siguiendo la línea de intervencionismo de las Corporaciones Locales, esta Ley fomenta su participación en la administración y gestión de sus recursos forestales, eliminando trabas burocráticas para su desarrollo, a fin de aumentar la vinculación entre el monte y sus habitantes y promover la asunción de las responsabilidades que ello genere. De esta forma, a petición de éstas, la Generalidad Valenciana podrá asumir las competencias de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de que

solamente a los efectos del artículo 45 del Estatuto de Autonomía podrá delegarse el ejercicio de las competencias a que se refiere la presente Ley en los Ayuntamientos o en cualquiera de las Entidades Locales que los agrupen.

7.10.- Instrumentos de política forestal.

Se constituye un Plan General de Ordenación Forestal, que vinculará tanto a particulares como a los poderes públicos, cuya función es determinar la ordenación a largo plazo de las distintas demarcaciones forestales según el grado de protección que sea necesario aplicarles y de sus peculiaridades forestales, ecológicas y socioeconómicas.

Con carácter previo habrá de elaborarse un inventario forestal en el que figurará una relación descriptiva de los terrenos forestales de la Comunidad Valenciana, conteniendo la enumeración y descripción de las superficies, existencias, estados de conservación y de crecimiento de los terrenos forestales y el análisis descriptivo y cuantitativo de las características de los terrenos forestales, así como de sus potencialidades productoras, ambientales y ecológicas.

También compete a la Administración forestal establecer dentro del Plan General de Ordenación Forestal un programa especial para asegurar el mantenimiento y/o recuperación de especies singulares y de formaciones o ecosistemas específicos.

Igualmente, en aquellos terrenos con características aptas para las actividades cinegéticas, sus titulares podrán elaborar Planes aprobados por la Administración que regulen la gestión compatible con los fines previstos en la Ley y el uso cinegético.

Este Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana se aprobará en el plazo de dos años a contar desde la fecha en la que se tenga el inventario con una vigencia indefinida, si bien se revisará al menos cada 15 años.

Los criterios que deben inspirar el Plan general de Ordenación forestal, elaborado por la Consellería del Medio Ambiente y aprobado por el Gobierno Valenciano, con informe del Consejo Forestal y previo procedimiento que garantice la información pública y la audiencia a las entidades locales y al resto de Administraciones públicas afectadas, son los siguientes:

A. La conservación. Mejora y reconstrucción de la cubierta vegetal natural de los terrenos forestales con el objetivo de conseguir las formaciones vegetales potenciales en la medida de lo posible.

B. La defensa del suelo contra la erosión.

C. Regular el aprovechamiento ordenado de los montes como fuente de recursos naturales renovables, haciéndolo compatible con la protección del medio natural.

D. Compatibilizar con los anteriores criterios la función social del monte como marco natural de esparcimiento y recreo.

E. Acciones de prevención que protejan la cubierta vegetal contra incendios, plagas, contaminación atmosférica y otros agentes nocivos.

F. Determinar las actividades de primera transformación de los productos del monte que mejoren la economía rural y fomenten la creación de empleo.

G. Fomentar el conocimiento, respeto e implantación de la vegetación natural del territorio de la Comunidad Valenciana.

En todo caso, el Plan de Ordenación Forestal deberá contener:

A. La división en demarcaciones de los terrenos forestales de la Comunidad Valenciana.

B. La determinación de las zonas con distintos grados de protección en función de los ecosistemas, paisajes y especies singulares; zonas susceptibles de ser declaradas de repoblación obligatoria; zonas en función del riesgo de incendios forestales y cuencas en que sea necesaria su corrección hidrológico-forestal, incluida la conservación de suelos, para disminuir el riesgo de erosión.

C. Cartografía.

D. Ordenanzas básicas con los esquemas generales de gestión y aprovechamiento de los terrenos forestales que forman las demarcaciones.

E. Las directrices de actuación que contendrán: las acciones previstas para el fomento de la investigación y formación en temas forestales; determinación para el uso social y recreativo de los terrenos forestales y la implantación de industrias de primera transformación de productos forestales.

F. Programación en el tiempo y en el espacio de las actividades a desarrollar.

G. Plan económico financiero.

7.11.- Desempeño de la gestión forestal.

La Ley persigue fomentar la agrupación de terrenos forestales, tanto de carácter público o privado, con el fin de constituir unidades que propicien una mejor gestión y aprovechamiento. Además, la Administración, previa audiencia a los propietarios, podrá declarar por Decreto, determinadas áreas Zonas de Actuación Urgente (ZAU), con la finalidad de conservarlas y favorecer su restauración siempre que en ellas concorra alguna de las siguientes circunstancias:

A. Terrenos degradados o erosionados o con riesgo manifiesto de estarlo.

B. Terrenos afectados por un incendio forestal en los que no sea previsible su regeneración natural.

C. Terrenos afectados por circunstancias meteorológicas o climatológicas adversas de carácter extraordinario.

D. Terrenos afectados por plagas o enfermedades forestales que hayan ocasionado graves perjuicios.

E. Terrenos en que haya superficies de dunas litorales en peligro.

F. Terrenos con fauna o flora de especial valor.

G. Terrenos afectados por cualquier alteración ecológica grave o con riesgo de afectarle.

7.12.- Competencias en los programas de gestión y mejora forestal.

La Administración programará sus actuaciones encaminadas a la conservación, mejora, protección y aprovechamiento de los terrenos forestales mediante la aprobación de programas de gestión y mejora forestal.

A la Consellería del Medio Ambiente le incumbe el fomento y desarrollo de la regeneración de la cubierta vegetal de todos los terrenos forestales idóneos, distinguiendo sus actuaciones según se trate de montes de dominio público o de fincas de propiedad particular, por ejemplo, la repoblación de los montes de dominio público, de utilidad pública o protectores exigirá la redacción de un proyecto que será aprobado por la Administración cuando no sea de iniciativa propia. De la misma forma, la repoblación de montes o de terrenos no catalogados a iniciativa de sus titulares requerirá la autorización de la Consellería de Medio

Ambiente. Cuando, por el contrario, se trate de fincas de propiedad particular, la Administración podrá declararla obligatoria. A tal fin reglamentariamente serán determinadas las ayudas de las que podrán beneficiarse los propietarios.

A la Consellería de Medio Ambiente le incumbe el fomento y desarrollo del aprovechamiento de los terrenos forestales ordenándolos en su condición de recursos naturales renovables, en función de la capacidad de carga de los ecosistemas y con unas condiciones de explotación que eviten daños, tanto a la vegetación como al suelo, entendiéndose a los efectos de esta Ley por aprovechamientos forestales las maderas, leñas, cortezas, pasto, frutos, resinas, plantas aromáticas, medicinales, setas y trufas, productos agrícolas y, en general, los demás productos y subproductos propios de los terrenos forestales.

Igualmente, es competencia de la Administración forestal la enajenación de los aprovechamientos forestales de los montes de propiedad de la Generalidad Valenciana que previamente, cualquiera que sea la naturaleza del monte, requerirá la autorización de la Administración, salvo los de leñas de coníferas para lo que será suficiente la previa comunicación.

También le corresponde a la Administración forestal regular la actividad recreativa y educativa en los montes, bajo el principio de armonización y protección del medio natural. En todo caso, dicha actividad deberá sujetarse a las siguientes condiciones: A. Establecer en zonas determinadas límites al tránsito de personas y de vehículos. B. Prohibir las actividades motorizadas realizadas campo a través, excepto en los circuitos autorizados al efecto. C. Exigir que las acampadas cuenten con la autorización del propietario del monte y del órgano competente de la Administración Valenciana, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente. D. Poder prohibir el uso de elementos o las actividades productoras de ruido, siempre que puedan alterar los hábitos de la fauna silvestre.

7.13.- Otras obligaciones impuestas por la Ley a la Generalidad Valenciana.

Además de todas las funciones y obligaciones que se le exige a la Generalidad se le impone el deber de incrementar su patrimonio forestal adquiriendo terrenos forestales o derechos reales sobre éstos mediante compraventa, permuta, donación, herencia o legado y mediante cualquier otro procedimiento incluso la expropiación, pudiendo ejercitar, en todo caso, los derechos de tanteo y de retracto conforme a la legislación forestal del Estado. Es más, para poder atender mejor al

cumplimiento de los fines y objetivos de esta Ley el Gobierno valenciano podrá acordar, a propuesta de la Consellería de Medio Ambiente, la expropiación de terrenos forestales de propiedad privada, conforme a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa. También la Generalidad Valenciana podrá incorporar a su patrimonio los terrenos rústicos vacantes y baldíos no inscritos en el Registro de la Propiedad cuyas características los hagan aptos para fines forestales de conformidad con lo establecido en la legislación básica estatal.

En los mismos términos, el fomento de la participación activa de los propietarios públicos o privados es objeto de medidas especiales, pudiendo establecer diversas modalidades de acciones concertadas con todo tipo de propietarios, entendiéndose por tales: A. Los convenios que se formalicen para la gestión pública de terrenos forestales catalogados o no. B. Acuerdos con Administraciones públicas para la realización de los trabajos de restauración hidrológico-forestal. C. Los consorcios administrativos para la reforestación y regeneración de terrenos forestales o de otros que hayan dejado de ser utilizados para fines agrícolas. D. Las acciones conjuntas para la ejecución de trabajos de prevención y extinción de plagas y enfermedades forestales o para la detección y lucha contra los efectos de la contaminación atmosférica. E. Los convenios que se firmen en materia de prevención y extinción de incendios. F. Los convenios que se formalicen entre la Administración y los titulares de los terrenos forestales para otros propósitos sociales y públicos al amparo de esta Ley. G. Los pactos establecidos para la ejecución de medidas inaplazables de áreas declaradas zonas de actuación urgente, así como convenios que se podrán establecer entre los titulares de montes públicos y los particulares para que repueblen y gestionen terrenos forestales por precio y tiempo convenido, acuerdos, consorcios y acciones conjuntas.

7.14.- Limitaciones de las facultades dominicales de la propiedad forestal.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del Suelo No Urbanizable, estas limitaciones son las siguientes: A. La libre disposición por los propietarios privados para enajenar sus terrenos o los derechos reales que sobre éstos puedan existir se condiciona al ejercicio del derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración forestal. B. Se prohíbe el cambio de uso de los terrenos forestales, entendiéndose que afecta a cualquier

actividad que acarree una alteración sustancial del suelo o de la vegetación existente sin la debida autorización administrativa. C. Los montes de dominio público y los catalogados de utilidad pública o protectores no podrán ser roturados ni destinados a usos no forestales. D. Las repoblaciones forestales se efectuarán de acuerdo con lo previsto en los respectivos programas, previa autorización administrativa. E. Se prohíben los aprovechamientos no previstos o superiores a los señalados en los correspondientes programas, o no autorizados conforme a éstos, salvo los supuestos previstos en la Ley. F. La realización de obras, instalaciones o infraestructuras, directa o indirectamente relacionadas con las masas forestales se efectuará conforme a las previsiones de la presente Ley.

7.15.- Derechos y deberes de los propietarios.

Quedan regulados en su artículo 49 sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Generalidad Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del Suelo No Urbanizable, diferenciando según se trate de deberes genéricos o específicos.

Entre los primeros cabe señalar: A. La conservación y utilización de los montes o terrenos forestales conforme a su destino, y de acuerdo con sus características edafológicas y morfológicas. B. La elaboración para los montes catalogados de los correspondientes programas técnicos de gestión y mejora forestal y los proyectos de ejecución. C. La introducción de las mejoras necesarias y realización de las actuaciones precisas para la conservación, producción y utilización de los montes o terrenos forestales.

Entre los deberes específicos se encuentran los siguientes: A. La repoblación forestal en los montes de dominio público y en los catalogados de utilidad pública o protectores. B. La realización de los aprovechamientos conforme a los principios y condiciones establecidos en esta Ley y de acuerdo con el régimen previsto en los respectivos programas o proyectos. C. La eliminación de los restos de talas y la lucha contra las plagas que puedan afectarle. D. La adopción de las medidas preventivas y extintivas necesarias frente a los daños catastróficos y especialmente frente a los incendios forestales. E. Facilitar las actividades inspectores de la Administración sobre los predios.

El descuido o abandono de alguna de estas facultades dominicales podrá llevar aparejada la imposición de la sanción correspondiente y, en última instancia, la expropiación.

7.16.- Medidas de prevención y reparación de daños.

Están previstas en el título VI. Estas medidas deben surgir con motivo de erosiones, plagas o incendios, corresponsabilizando a los propietarios de las normas dictadas en este sentido por la Administración forestal cuando se trate de situaciones de alto riesgo. Dicha declaración se efectuará mediante resolución motivada por la Administración forestal.

Los titulares afectados por estas plagas o enfermedades deberán comunicarlo a la Administración pudiendo llevarlas a cabo subsidiariamente en caso de incumplimiento, para lo cual dispondrán de libre acceso a los terrenos afectados.

La tarea de la Administración es muy amplia. Respecto a la erosión, corresponde a la Administración forestal: 1. La restauración hidrológico-forestal en la Comunidad Valenciana, adoptando las medidas necesarias para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo frente a la erosión, y de acuerdo con el Plan General de Ordenación Forestal. 2. Los montes incluidos en planes de restauración hidrológico-forestal serán catalogados como de utilidad pública o protectores. 3. La Generalidad Valenciana podrá concertar con otras Administraciones los trabajos de restauración hidrológico-forestal procedentes. 4. Todos los trabajos, planes y medidas citados en el apartado 1 serán de utilidad pública a efectos expropiatorios y serán obligatorios para todos los propietarios de terrenos que estén incluidos en las zonas afectadas con las ayudas que se establezcan. También se deja en manos de la Administración la prevención y lucha contra las plagas y enfermedades forestales, estando obligados los titulares de los terrenos afectados a notificar por escrito su existencia a la Consellería de Medio Ambiente que podrá declarar de utilidad pública y tratamiento obligatorio la lucha contra las plagas con delimitación de la zona afectada.

En cuanto a los incendios forestales se prevé la planificación de las actuaciones de la Generalidad Valenciana, sin perjuicio de lo dispuesto en el Plan General de Ordenación Forestal y los Planes Forestales de Demarcación. La Administración forestal aprobará dentro de estos últimos, los planes sectoriales de prevención de incendios forestales que contendrán las previsiones necesarias sobre las actuaciones y medios para la prevención y extinción de incendios. Además, las Entidades Locales con terrenos forestales en su territorio podrán redactar Planes Locales de prevención de incendios que serán obligatorios para las situadas en zonas de alto riesgo de incendios forestales debiendo ser remitidos a la

Consellería de Medio Ambiente, con carácter subordinado respecto a los planes sectoriales de incendios.

Los propietarios de los terrenos forestales y las entidades locales de la zona de alto riesgo de incendio forestal tendrán la obligación de adoptar las medidas adecuadas para prevenir los incendios forestales y deberán realizar por su cuenta los trabajos que les corresponden en la forma, plazos y condiciones fijados en los planes de prevención de incendios para lo cual podrán establecerse ayudas técnicas o económicas. Como especial medida precautoria se prohíbe el uso del fuego en los terrenos forestales de la Comunidad Valenciana, al igual que la quema de rastrojos o de otras superficies para labores agrarias en los terrenos colindantes o con una proximidad con el monte inferior a 500 metros. La declaración del carácter excepcional le corresponde a la Administración forestal.

Los terrenos forestales que hayan sufrido los efectos de un incendio quedan sujetos a las prohibiciones de clasificación o reclasificación urbanística preceptuada en la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del Suelo Urbanizable.

7.17.- Registro de Terrenos Forestales Incendiados.

Como los terrenos que hayan sufrido los efectos de un incendio no se podrán destinar al pastoreo en los cinco años siguientes, ni tampoco transformarse en suelos agrícolas hasta transcurridos al menos veinte años, ni a actividades extractivas hasta sucederse diez años, salvo autorización expresa y motivada de la Administración forestal previo informe del Consejo Forestal, con el objeto de poder llevar un control efectivo se crea con carácter público en la Consellería de Medio Ambiente el Registro de Terrenos Forestales Incendiados en el que se inscribirán las superficies y perímetro de los montes siniestrados.

La existencia de depósitos o vertederos de residuos sólidos urbanos que incumplan las condiciones legalmente establecidas para su formación con grave riesgo de provocación de incendios forestales será comunicada por la Administración forestal al Ayuntamiento competente, el cual, una vez realizada la comunicación, por negligencia o pasividad del Ayuntamiento en el ejercicio de las facultades que le otorga la legislación correspondiente determinará su responsabilidad en orden a la reparación del daño que pueda producir el incendio provocado por aquellos depósitos o vertederos.

7.18.- Medidas cautelares.

Incumbe a la Consellería de Medio Ambiente limitar o prohibir temporalmente los aprovechamientos necesarios para asegurar el éxito de los trabajos de reforestación o su regeneración natural o aquellos en que se haya producido o pueda producirse una degradación o pérdida grave del suelo o de la capa vegetal.

Con carácter temporal se suspenderá el uso social o recreativo, así como los aprovechamientos consuetudinarios de los montes cuando tales actividades entrañen riesgo grave para la conservación y protección del medio natural. En todo caso, se requiere que la Administración forestal emita un informe preceptivo a la aprobación de cualquier instrumento de planificación que afecte a montes o terrenos forestales y a la autorización administrativa que corresponda sobre cualquier proyecto o actuación pública o privada que tenga por objeto la ejecución de proyectos o la realización de obras o instalaciones que afecten a montes o terrenos forestales, salvo que los instrumentos de planificación o la obra, proyecto o actuación se encuentren sometidos, según la normativa vigente en cada momento, al procedimiento de estimación o evaluación de impacto ambiental, en cuyo caso bastará este último.

7.19.- Sometimiento de actividades al procedimiento de estimación de impacto ambiental.

Con carácter específico, la Ley señala aquellas actividades que, en todo caso y, sin perjuicio de la legislación específica, deben someterse al procedimiento de estimación de impacto ambiental, siendo las siguientes: A. Redes e infraestructuras de comunicaciones telefónicas y telegráficas. B. Redes de abastecimiento de aguas y saneamiento. C. Agrupación de fincas forestales y parcelarias. D. Carreteras, caminos y pistas forestales y su ampliación, cuando no estén sometidos a declaración de impacto, exceptuándose las necesarias para la defensa contra incendios. E. Introducción de nuevas especies vegetales o animales. F. Las roturaciones de terrenos forestales cualquiera que sea su extensión, cuando no hayan de someterse a evaluación. G. Redes e infraestructuras de transporte de energía eléctrica cuando no estén sometidas a declaración de impacto. H. Encauzamiento de barrancos y cauces fluviales y regeneración de riberas.

7.20.- Otros deberes de la Consellería de Medio Ambiente.

A ella le concierne el establecimiento de determinadas medidas de fomento que se concretan en la prestación de ayuda económica y técnica a los propietarios públicos o privados de terrenos forestales o a las personas naturales o jurídicas a quienes éstos hubiesen cedido el uso o disfrute de sus terrenos o establecido acuerdos que impliquen la mejora de la conservación y de la producción mediante trabajos forestales. También le incumbe promover el desarrollo de la investigación, experimentación y estudio en materia forestal que permita disponer de mejores conocimientos para la ejecución de actuaciones sobre el medio forestal; impulsar la mejora de la capacitación técnica de los distintos operadores del sector forestal; fomentar las actividades educativas, formativas y divulgativas sobre los montes en lo relativo a sus aspectos productores, ambientales y de conservación de ecosistemas; impulsar la modernización del aparato productivo de las empresas de explotación forestal y potenciar la creación de cooperativas y de otras entidades asociativas entre los productores y los transformadores de productos forestales.

7.21.- Infracciones administrativas.

La vulneración de las prescripciones contenidas en la Ley tendrán la consideración de infracción administrativa y llevarán consigo la imposición de sanciones a sus responsables, la obligación de resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios y la restauración física de los bienes dañados, todo ello con independencia de responsabilidades penales, civiles o de otro orden en que pudieran incurrir los infractores.

La valoración de los daños y perjuicios ocasionados se llevará a cabo por la Administración competente con audiencia de los interesados.

Cuando los daños fueran de difícil evaluación para su cálculo se aplicarán conjunta o separadamente los siguientes criterios: coste teórico de la restitución; valor de los bienes dañados; coste del proyecto o actividad causante del daño y el beneficio obtenido con la actividad infractora.

El infractor deberá reparar el daño causado, teniendo como objetivo lograr la restauración del medio natural al estado previo al hecho de producirse la agresión. Si las actuaciones de restitución no se realizaran voluntariamente, la Administración procederá a la ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas.

Los gastos de ejecución subsidiaria se exigirán por la vía de apremio.

Las indemnizaciones por daños y perjuicios se determinarán por el órgano competente para imponer la sanción, y en el caso de que no se satisfagan voluntariamente se reclamarán por la vía judicial.

Los fondos necesarios para llevar a efecto la ejecución subsidiaria de la reposición de la situación alterada como consecuencia de la infracción se exigirán de forma cautelar.

Las multas que se impongan a distintos sujetos por una misma infracción tendrán carácter independiente. En el caso de imposibilidad de determinar el grado de participación de las distintas personas que hubieran intervenido en la comisión de la infracción la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquello que hubieran hecho frente a las responsabilidades.

Mediante resolución motivada del órgano competente podrán adoptarse las medidas de carácter provisional estrictamente necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pueda recaer y en especial para evitar que se produzcan o puedan producir daños en los bienes protegidos en esta Ley.

Tendrán la consideración de infracción administrativa: A. Las variaciones no autorizadas del uso de los terrenos forestales, incluidas la roturación de los mismos. B. Las cortas y talas efectuadas sin la debida autorización o notificación previa. C. Los aprovechamientos indebidos de leña, cortezas o cualquier otra modalidad cuando sea preceptiva la autorización o la notificación previa. D. La utilización de terrenos forestales en forma que provoque o pueda provocar o acelerar la degradación del suelo o de la cubierta vegetal. E. El pastoreo y la caza en zonas prohibidas o realizado sin ajustarse a lo dispuesto en esta Ley. F. La acampada y la colocación de carteles en zonas prohibidas o autorizadas sin someterse a las condiciones que se impongan. G. El incumplimiento de las medidas cautelares establecidas en la presente Ley con carácter obligatorio para la preservación de las masas forestales. H. La inobservancia de las disposiciones dictadas para la prevención de incendios y en especial la realización de fuego en lugares, zonas o días o períodos prohibidos conforme a la presente Ley. I. El uso de plaguicidas u otros productos no permitidos y la aplicación excesiva de los tolerados en las superficies forestales. J. La obstrucción de la actividad inspectora de la Administración y la resistencia a la autoridad. K. La ocupación de montes de titularidad pública sin autorización o concesión o el incumplimiento grave de las

condiciones impuestas para otorgarla. I. La omisión de la diligencia debida o la falta de colaboración de los titulares de los terrenos forestales para prevenir o remediar los efectos de los riesgos de erosión, plagas y enfermedades o incendios forestales. M. La ausencia de comunicación o falta de diligencia en efectuarla por los titulares de los montes afectados por plagas o enfermedades. N. La realización de vertidos sólidos o líquidos en terrenos forestales careciendo de autorización. O. Cualquier otra contravención de los preceptos de la presente Ley de la que derive la pérdida de la cubierta vegetal o daños graves para los montes.

Las infracciones se clasifican en leves, graves o muy graves.

Son muy graves: A. Las que tengan carácter de infracción administrativa a efectos de la Ley de cuya comisión resulte la pérdida de la cubierta vegetal y de la capa edáfica y potencialmente puedan ser causa de erosión o desertización que afecten a superficies ubicadas en espacios protegidos o sometidas al régimen especial de protección previsto en la propia Ley o a superficies de más de 20 Ha. B. La tala o destrucción sin autorización de especies incluidas en el régimen especial de protección previsto en la Ley, al igual que las infracciones referidas a incendios forestales cuando de su comisión resulte la efectiva producción de un incendio forestal grave si afecta a terrenos protegidos o de un alto valor ecológico o de una extensión de más de 20 Ha. C. La reincidencia en la comisión de faltas graves.

Tendrán el carácter de infracciones graves: Las infracciones previstas en el artículo anterior de cuya comisión resulte o pueda resultar la pérdida de la cubierta vegetal y de la capa edáfica y potencialmente puedan ser causa de erosión o desertificación que sin afectar a los espacios protegidos o sometidos al régimen de protección previsto en el artículo 29 de la Ley afecten a superficies de 20 Ha o menos, también las referidas a incendios forestales cuando de su comisión resulte la efectiva producción de un incendio forestal grave que no afecte a terrenos protegidos o de un alto valor ecológico cuando tenga una extensión de 20 Ha o menos y, finalmente, la ocupación de montes o terrenos forestales de dominio público o de utilidad pública sin concesión o autorización.

Finalmente se considerarán leves las que no estén clasificadas como muy graves o graves y aquellas otras en que así se establezca reglamentariamente en función de la naturaleza y escaso relieve de los perjuicios causados al interés público.

Las infracciones leves se sancionarán con multas de 10.000 a 100.000 pesetas, las graves de 100.001 a 3.000.000 de pesetas y las muy graves de 3.000.001 a 30.000.000 de pesetas previo el procedimiento sancionador previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

La cuantía se regulará teniendo en cuenta la repercusión de la infracción, la entidad económica de los hechos constitutivos de la misma, la reincidencia, el grado de intencionalidad de la persona responsable, así como la irreversibilidad del daño o deterioro producido en el bien protegido y el beneficio obtenido por su comisión, pudiendo superarse la cuantía máxima prevista para cada infracción hasta alcanzar este beneficio.

Las autoridades competentes para imponer multas y cuantías máximas serán las siguientes: A. El Director Territorial competente por razón de la materia por infracciones leves con multas de 10.000 a 100.000 pesetas. B. El Director General competente por razón de la materia por infracciones graves con multas de 100.001 a 1.000.000 pesetas. C. El Conseller de Medio Ambiente por infracciones graves con multas de 1.000.001 a 3.000.000 pesetas. D. El Conseller de la Generalidad Valenciana por infracciones muy graves con multas de 3.000.001 y 30.000.000 pesetas.

Las infracciones administrativas muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

7.22.- Disposiciones complementarias.

Esta Ley se complementa con las siguientes disposiciones: Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana que, siguiendo el mismo esquema de la Ley, desarrolla en 184 artículos el contenido de aquella, (DOGV, número 2.520); Decreto 183/1994, de 1 de septiembre del Gobierno Valenciano por el que se regula la circulación de vehículos por terrenos forestales, (DOGV, número 2.344); Circular de 21 de enero de 1994, de la Dirección General de Recursos Forestales, por la que se regulan las medidas para la corta de madera en las zonas afectadas por incendios, (DOGV, número 2.205). Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan las acampadas y el uso de instalaciones recreativas en los montes de la Comunidad Valenciana, (DOGV número 2.391). Orden de 3 de mayo de 1995, de

la Consellería de Medio Ambiente por la que se aprueban directrices técnicas básicas para las actuaciones de forestación o repoblación forestal en la Comunidad Valenciana, (DOGV número 2.511). Orden de 30 de marzo de 1994, de la Consellería de Medio Ambiente, por la que se regulan medidas generales para la prevención de incendios forestales (DOGV, número 2.245).

8. La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

Esta Ley sustituye a la Ley de Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana y desarrolla la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, que hasta la fecha tenía el valor de Ley básica. También han influido las Directivas 79/409/CE y la 91/294/CE referente a la Directiva de Aves Silvestres, así como la número 92/43/CE sobre el Hábitat, que será la base para definir la Red Natura 2000 en el ámbito de la Unión Europea.

8.1.- Finalidad de la Ley.

Su finalidad es la protección, conservación, restauración, mejora y uso sostenible de los espacios naturales de la Comunidad Valenciana.

En cumplimiento de ello, la Administración de la Generalidad Valenciana y las Entidades Locales deben acomodar su actuación a los siguientes criterios: A. Preservación de los ecosistemas o ambientes de especial relevancia, tanto naturales como antropizados. B. Mantenimiento de los procesos y relaciones ecológicas que permiten el funcionamiento de dichos ecosistemas. C. Conservación de los recursos naturales desde el punto de vista de su uso sostenible con criterios de ecodesarrollo. D. Preservación de la diversidad genética. E. Preservación de la singularidad y belleza de los paisajes. F. Preservación de los valores científicos y culturales del medio natural. G. Uso social de los espacios naturales, desde el punto de vista del estudio, la enseñanza y el disfrute ordenado de la naturaleza.

8.2.- Delimitación de los espacios naturales protegidos.

A efectos de la Ley constituyen espacios naturales protegidos las áreas o sitios geográficos que contengan elementos o sistemas naturales de particular valor, interés o singularidad, debidos a la acción y evolución de la naturaleza o derivados

de la actividad humana que se consideren merecedores de una protección especial.

A. Los parques naturales son áreas naturales que, en razón de la representatividad de sus ecosistemas o de la singularidad de su flora, su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, o bien a la belleza de sus paisajes, poseen unos valores ecológicos, científicos, educativos, culturales o estéticos, cuya conservación merece una atención preferente y se consideran adecuados para su integración en redes nacionales o internacionales de espacios protegidos.

B. Constituyen parajes naturales las áreas o lugares naturales que, en atención a su interés para la Comunidad Valenciana se declaren como tales por sus valores científicos, ecológicos, paisajísticos o educativos, con la finalidad de atender a la protección, conservación y mejora de su fauna, flora, diversidad genética, constitución geomorfológica o especial belleza.

Se configuran como parajes naturales municipales las zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las entidades locales.

En todo caso, se excluye la utilización urbanística de dichos terrenos.

C. Las reservas naturales son espacios naturales cuya declaración tiene como finalidad la preservación íntegra de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geomorfológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial y se quieren mantener inalterados por la acción humana.

También ostentan dicha categoría los espacios marinos naturales calificados como reservas marinas de acuerdo con su normativa específica.

Los monumentos naturales son espacios o elementos de la naturaleza incluidas las formaciones geomorfológicas y yacimientos paleontológicos, de notoria singularidad, rareza o belleza que merecen ser objeto de una protección especial por sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

Igualmente podrán declararse sitios de interés aquellos enclaves territoriales en que concurren valores merecedores de protección por su interés para las ciencias naturales.

D. Los paisajes protegidos son espacios tanto naturales como transformados, merecedores de una protección especial, bien como ejemplos significativos de una relación armoniosa entre el hombre y el medio natural, o bien por sus especiales valores estéticos o culturales.

La orientación a los usos tradicionales agrícolas en los espacios protegidos y su determinación se realizarán en colaboración con la Administración agraria y se recogerán en el correspondiente instrumento de ordenación instrumental.

E. Por zonas húmedas se entenderán las marismas, marjales, turberas o aguas rasas, ya sean permanentes o temporales, de aguas estancadas o corrientes, dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales.

Asimismo, la Consellería de Medio Ambiente podrá calificar de interés natural aquellas vías pecuarias que resulten de interés para fines de conservación de la naturaleza, educativos o recreativos y, en particular, los que puedan servir para conectar los distintos espacios naturales protegidos en el ámbito de la Comunidad Valenciana. A tal fin, la Consellería de Medio Ambiente elaborará un Catálogo de vías pecuarias de interés natural.

8.3.- Efectos de la proclamación de espacio natural.

Dicha proclamación comportará con carácter general los siguientes efectos: 1. Declaración de utilidad pública e interés social a todos los efectos, incluidos los expropiatorios de todos los bienes y derechos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. 2. Sometimiento de las transmisiones de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en la Ley. 3. Sujeción a la servidumbre de instalación de señales previstas en la Ley. 4. Utilización de los bienes comprendidos en estos espacios con arreglo a lo previsto en esta Ley y en sus instrumentos de ordenación.

8.4.- Ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto.

La Administración está facultada para ejercitar los derechos de tanteo y retracto. Estos tendrán lugar en las transmisiones *inter vivos* de bienes inmuebles situados total o parcialmente en el ámbito de un espacio natural protegido. Además, a estos efectos se equipará a la transmisión de los bienes la constitución o enajenación de derechos reales traslativos de su uso, quedando excluidos los inmuebles sitos en suelo urbano, salvo previsión expresa en contrario de la norma de declaración del espacio natural o su instrumento de ordenación.

En el caso de los parajes naturales municipales las Entidades Locales promotoras de la declaración también podrán ejercer los derechos de tanteo y retracto siempre que se reconozca en el Decreto de creación y en las condiciones que el mismo determine.

El derecho de tanteo sólo podrá ejercitarse en el plazo de 3 meses contados desde la notificación previa de la transmisión a la Generalidad Valenciana o a las Entidades Locales gestoras de los espacios naturales.

El de retracto podrá ejercerse en el plazo de un año contado desde el momento en que tenga constancia fehaciente de la transmisión.

Los terrenos situados en el interior de los espacios naturales protegidos estarán sujetos a servidumbre forzosa de instalación de señales que será declarada por la Consellería de Medio Ambiente previa audiencia de los interesados cuando resulte necesario. Esta a su vez llevará aparejada la servidumbre de paso necesaria para proceder a dicha instalación y garantizar el acceso para su conservación, mantenimiento y reposición.

Las indemnizaciones a que de lugar la imposición de estas servidumbres se establecerán con arreglo a la Ley de Expropiación forzosa teniendo en cuenta el valor de los terrenos ocupados y los daños y perjuicios ocasionados.

8.5.- Competencias.

Al Gobierno Valenciano le corresponde la declaración de parque natural, paraje natural, paraje natural municipal, sitio de interés y paisaje protegido, sin perjuicio de las declaraciones de espacio natural protegido que puedan realizar las Cortes Valencianas. Dicha declaración se formulará mediante Decreto, salvo en el caso de los parajes naturales municipales en los que bastará el acuerdo del Gobierno Valenciano.

La Consellería de Medio Ambiente es la competente para iniciar el procedimiento para la declaración de espacio natural protegido, de oficio o a instancia de otras personas o entidades.

En el caso de parajes naturales municipales elevará al Gobierno Valenciano en el plazo de tres meses junto con su informe, las propuestas formuladas por los Municipios interesados.

En el proyecto debe constar su delimitación, así como, la clase de espacio natural propuesto, el régimen de protección preventiva aplicable y cuantas otras determinaciones se considere necesario. Este se someterá a información pública por espacio de un mes. Al mismo tiempo se dará audiencia a las Corporaciones Locales, Entidades y Asociaciones que ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración. Igualmente, se podrá utilizar otras formas de participación de los ciudadanos.

8.6.- El expediente de declaración de espacio natural protegido.

La iniciación del expediente de declaración de espacio natural protegido y la del procedimiento para la elaboración de los instrumentos de ordenación de espacios naturales determinarán la aplicación, por ministerio de la Ley de las siguientes medidas cautelares: A. Prohibición de realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica o hayan de dificultar o imposibilitar la consecución de los objetivos de la declaración de espacio natural protegido. B. Suspensión del otorgamiento de autorizaciones de aprovechamientos forestales y cinegéticos, así como de roturación y puesta en cultivo o transformación del mismo. C. Suspensión del otorgamiento de licencias municipales para las clases de actos que se especifiquen por entenderlos incluidos en el párrafo a) anterior. D. Suspensión del otorgamiento de permisos y concesiones mineras. E. Paralización de explotaciones de recursos naturales en curso, de acuerdo con la legislación específica aplicable en cada caso. F. Suspensión de la tramitación del planeamiento urbanístico con incidencia sobre los valores naturales objeto de protección.

La determinación en que deben aplicarse las medidas cautelares se realizará mediante acuerdo del Gobierno Valenciano, a propuesta de la Conselleria de Medio Ambiente. Su establecimiento podrá realizarse en cualquier momento desde la iniciación del expediente de declaración de espacio natural protegido o durante el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación en esta Ley, siendo su vigencia, como máximo, de tres años.

La iniciación del expediente de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales determinará automáticamente la exigencia de informe favorable de la Consellería de Medio Ambiente para el otorgamiento de cualquier autorización, licencia o concesión que habilite para realizar actos de transformación de la realidad física o biológica en el ámbito del plan.

Reglamentariamente podrán establecerse los casos en que dicho informe se pueda sustituir por una evaluación de impacto ambiental.

8.7.- Medios de ordenación ambiental.

Consiste en el desarrollo de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales; Planes Rectores de Uso y Gestión; Planes Especiales y Normas de Protección.

La ordenación de espacios naturales se llevará a cabo mediante la declaración de parque y reservas naturales, previa aprobación de los correspondientes planes de ordenación de los recursos naturales y, llevándose a cabo su gestión mediante Planes Rectores de Uso y Gestión.

La de parajes y paisajes protegidos, mediante planes rectores de uso y gestión. La de parajes naturales municipales mediante planes especiales y la de monumentos naturales y sitios de interés, mediante normas de protección.

Los objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en la Comunidad Valenciana son los siguientes: A. Definir y señalar el estado de conservación de los recursos naturales y ecosistemas dentro de su ámbito. B. Señalar el régimen que, en su caso, proceda aplicar en los espacios a proteger. C. Fijar el marco para la ordenación integral de los espacios naturales protegidos incluidos en su ámbito. D. Determinar las limitaciones que deben establecerse y el régimen de ordenación de los diversos usos y actividades admisibles en el ámbito de los espacios protegidos y sus áreas de amortiguación de impactos. E. Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales. F. Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas para que sean compatibles con los objetivos de los planes de ordenación de los recursos naturales.

Su contenido es el siguiente: 1. Memoria descriptiva y justificativa en la que se incluirá como mínimo: a. Delimitación del ámbito territorial del Plan y descripción de sus características físicas y biológicas; b. Diagnóstico de la situación de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes, y previsión sobre su evolución futura; 2. Normas generales referidas como mínimo al ámbito, vigencia y revisión del Plan. 3. Objetivos. 4. Normas de aplicación directa para la regulación de usos y actividades, la conservación y la protección de los recursos, espacios y especies a proteger y, en su caso, el régimen de protección que deba aplicarse.

Se podrán integrar en un mismo Plan de Ordenación varios espacios naturales cuando pertenezcan a una misma comarca natural o existan otras circunstancias que así lo aconsejen.

Sus efectos son los siguientes: 1. Serán obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales. 2. Prevalecerán sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física. 3. Sus previsiones tendrán carácter vinculante para otras actuaciones, planes o programas sectoriales, con carácter indicativo en todo lo demás. 4. Los Planes Rectores de uso y gestión se atenderán a los criterios y directrices formulados en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Su formulación corresponde a la Consellería de Medio Ambiente previo informe de las Consellerías cuya competencia puedan tener relación con dicho ámbito.

Este Plan se someterá a información pública y audiencia de las Corporaciones y entidades e interesados personados en el expediente. También habrá de someterse a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente y, a la luz de las observaciones e informes recibidos, se redactará una propuesta de plan y se elevará al Gobierno Valenciano para su aprobación mediante Decreto.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión constituyen el marco en que han de desenvolverse las actividades ligadas directamente a la declaración del espacio natural protegido y, en particular a la investigación, al uso público y la conservación, protección y mejora de los valores ambientales.

Como mínimo deben contener: una memoria descriptiva y justificativa en la que se analizará la relación, en su caso, con los planes de ordenación de los recursos naturales y la incidencia en el planeamiento territorial y sectorial existente; objetivos y previsiones de uso; normas generales, incluyendo, como mínimo, las relativas a la vigencia y revisión del plan; normas de regulación de usos y actividades, así como gestión, protección, conservación o mejora de los recursos naturales y los valores ambientales, cuando resulte preciso completar o desarrollar las contenidas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o en ausencia del mismo; normas relativas a las actividades de investigación; normas relativas al uso público; programa económico financiero. Plan de etapas; programación de actuaciones a desarrollar en el espacio natural, en el cual se incluirá, en caso necesario, un Plan específico de prevención de incendios forestales.

En todo caso, tendrán carácter vinculante para las Administraciones y para los particulares y prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Su aprobación llevará aparejada la revisión de oficio de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con ellos. Su tramitación corresponde a la Consellería de Medio Ambiente previo informe de las Consellerías cuyas competencias puedan tener relación con el ámbito protegido.

Finalmente, elaborado el Plan Rector se someterá a información pública y audiencia de Corporaciones, entidades e interesados personados en el expediente. A la luz de las observaciones e informes se elaborará una propuesta de Plan que se elevará al Gobierno Valenciano para su aprobación mediante Decreto, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la declaración de espacio natural protegido.

Los planes especiales de protección de parajes naturales de interés municipal se ajustarán a lo previsto en la legislación urbanística, así como los aspectos concernientes a su tramitación.

La elaboración de los Planes especiales de protección de parajes naturales municipales les corresponde a los Ayuntamientos. En el acuerdo de declaración podrá establecerse el plazo para la redacción y aprobación inicial del Plan especial, transcurrido el cual la Consellería de Medio Ambiente podrá subrogarse en las competencias municipales. La aprobación definitiva de los Planes Especiales requerirá la estimación del impacto ambiental.

El objeto de las Normas de Protección es llevar a cabo la ordenación de los monumentos naturales y los sitios de interés, con el fin de establecer el régimen de usos y actividades permisibles, así como las limitaciones aplicables a su entorno.

Incluirán como mínimo: 1. La delimitación de su ámbito de protección, que podrá ser discontinuo cuando resulte necesario; 2. Identificación de los valores a proteger y los posibles riesgos que puedan ponerlos en peligro; 3. Normas de uso y aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales destinadas a proteger y conservar o mejorar los valores ambientales; 4. Normas relativas a la visita o uso público, así como las actividades científicas o educativas.

Sus normas serán vinculantes para las Administraciones públicas y para los particulares. Prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico y su aprobación

llevará aparejada la revisión de oficio de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con ellas.

Finalmente, su tramitación es semejante a la seguida en los planes anteriores, a excepción de que su aprobación debe realizarse mediante Acuerdo.

8.8.- Órganos a los que corresponde la gestión.

La gestión de los parques naturales, parajes naturales y reservas naturales corresponde a un Director-Conservador dependiente de la Dirección General de conservación del medio natural, designado por el Conseller de Medio Ambiente. La de los parajes naturales municipales a las Corporaciones Locales que los hayan promovido. Además para colaborar en la gestión de estos parajes naturales y poder canalizar la participación de los propietarios y los intereses sociales y económicos afectados se creará para cada espacio natural protegido un órgano colegiado de carácter consultivo.

La composición y funciones de dichos órganos se especificarán en la norma de creación de cada espacio. La gestión presupuestaria y administrativa de los espacios naturales protegidos podrá individualizarse mediante la creación de programas separados para cada uno de ellos. En su financiación podrán colaborar otros organismos, entidades o personas, adscribiéndose sus aportaciones directamente al programa correspondiente de cada espacio. La gestión parcial o total podrá delegarse de acuerdo a lo previsto en la Legislación de Régimen Local, sin perjuicio de que también podrá encomendarse a otras entidades de derecho público o concertarse con instituciones o entidades vinculadas a la protección.

Las decisiones no reservadas a otros órganos le corresponde al Director-Conservador. En especial, la elaboración y propuesta de los presupuestos y programas de gestión, así como la emisión de informes exigidos por la Ley o los instrumentos de ordenación.

Formarán parte del órgano colegiado el Director colegiado de dicho espacio e incluirá como mínimo la representación de las Corporaciones Locales, propietarios de terrenos incluidos en el espacio natural protegido; intereses sociales, institucionales o económicos afectados, grupos cuyos objetivos fundacionales coincidan con la finalidad del espacio natural protegido y personas y entidades que colaboren en la conservación de los valores naturales a través de la actividad científica, la acción social o la aportación de recursos de cualquier clase.

Al órgano colegiado de cada espacio protegido le corresponde su elaboración a través de su función asesora y consultiva. En particular, debe ser oído para la adopción de las siguientes decisiones: 1. Aprobación del presupuesto de gestión del espacio natural protegido. 2. Aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación del espacio natural protegido. 3. Aprobación del programa de gestión. 4. Emisión de aquellos informes preceptivos para los que se prevea expresamente la participación del órgano colectivo. 5. Emisión de aquellos informes que le sean solicitados. 6. Propuesta de actuaciones e iniciativas tendentes a la consecución de los fines del espacio natural protegido incluyendo los de difusión e información de los valores del espacio natural protegido así como programas de formación y educación ambiental. 7. Aprobar una memoria anual de actividades y resultados proponiendo las medidas necesarias para mejorar la gestión.

8.9.- Infracciones y sanciones.

Tendrá la consideración de infracción administrativa cualquier acción u omisión que, afectando a un espacio natural protegido, consista en: 1. Utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren uno o más factores del medio en el espacio natural protegido con daños para los valores por el protegidos. 2. Alteración de las condiciones del espacio natural protegido o de sus productos mediante ocupación, roturación, tala, corta, arranque, recolección u otras acciones. 3. Alteración de la geomorfología o incremento de la erosión y la pérdida de la calidad de los suelos, la alteración de yacimientos de interés mineralógico o paleontológico y comercialización de fósiles y especies minerales de interés científico. 4. Emisión de gases, partículas o radiaciones que puedan afectar de manera significativa el ambiente atmosférico. 5. Producción de sonidos innecesarios que alteren la tranquilidad habitual de la fauna. 6. Destrucción o deterioro de la cubierta vegetal. 7. Destrucción, muerte, deterioro, comercio, captura o exposición para el comercio o naturalización no autorizados de especies de organismos vivos protegidos, catalogados en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat, sensibles o de interés especial o expresamente identificados a estos efectos en los instrumentos de ordenación de espacios naturales, así como la de propágulos o restos. 8. Destrucción del hábitat de especies protegidas, en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat o especies sensibles o de interés especial,

en particular del lugar de reproducción, invernada, reposo, campo o alimentación y las zonas de especial protección para la flora y fauna silvestres. 9. Captura, persecución injustificada de animales silvestres y arranque o corta de plantas en aquellos supuestos en que sea necesaria autorización administrativa de acuerdo con la regulación específica de la legislación de montes, caza y pesca continental, o de las normas contenidas en los instrumentos de ordenación del espacio natural protegido. 10. El ejercicio de la caza y de la pesca en el ámbito de los espacios naturales protegidos sin la preceptiva autorización. 11. Introducción no autorizada de especies. 12. Circulación y estacionamiento fuera de los lugares previstos al efecto de acuerdo con las normas contenidas en los instrumentos de ordenación del espacio, salvo autorización expedida por el órgano gestor. 13. Realización de construcciones, instalación de carteles de propaganda u otros elementos similares, vertederos o depósitos de materiales de chatarra, que limiten el campo visual, rompan la armonía del paisaje o desfiguren las perspectivas en espacios naturales o su entorno o en contra de lo dispuesto en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la Ley. 14. Vertido o abandono de objetos, residuos u otros desperdicios fuera de los lugares autorizados. 15. Vertido de aguas residuales domésticas o industriales que sobrepasen los límites marcados por los organismos competentes en la materia y que impidan alcanzar los criterios de calidad establecidos por la Consellería de Medio Ambiente. 16. Realización de actividades que supongan una recesión o degradación de zonas húmedas, y en particular los aterramientos, drenajes, explotación no autorizada de acuíferos o modificaciones no autorizadas del régimen de aguas. 17. Actividades que supongan daño o riesgo para la conservación de las cuevas y sus valores naturales o culturales. 18. Incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones y concesiones administrativas a que se refiere la legislación ambiental o la normativa de los instrumentos de ordenación del espacio natural protegido, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión. 19. Ejecución de obras, implantación de infraestructuras básicas, actividades, trabajos, siembras y plantaciones, sin la debida autorización administrativa, o sin la obtención de los informes previstos por la legislación ambiental o las normas de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales. 20. Incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidos en la legislación de protección y conservación de la flora, la fauna y los espacios naturales, así como en las normas particulares aplicables a cada uno de éstos. 21. Acampada, encender fuego, celebración de

actos multitudinarios fuera de los lugares expresamente autorizados y, en general, el comportamiento incívico que suponga riesgo para la conservación de los valores ambientales o dificulte su disfrute y utilización para los demás. 22. Otorgamiento de autorizaciones y licencias en contra de lo previsto en esta Ley o de las normas contenidas en los instrumentos de ordenación de los espacios naturales.

En el supuesto de que la actuación constituya infracción de otras normas administrativas se aplicará la sanción de mayor cuantía.

Las infracciones se calificarán en leves, menos graves, graves y muy graves. Reglamentariamente se introducirán las especificaciones o graduaciones necesarias atendiendo a su repercusión, trascendencia respecto a la seguridad de las personas y bienes, el grado de reversibilidad del daño producido, las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido.

Las infracciones previstas en esta Ley llevarán aparejada, en todo caso y siempre que sea posible, la reparación del daño causado y la reposición de las cosas a su estado original.

En el caso de que los responsables de las infracciones no procedan a la reparación del daño causado la Consellería de Medio Ambiente podrá optar por imponer multas coercitivas de hasta 500.000 pesetas reiteradas por lapsos de tiempo suficientes para llevar a cabo lo ordenado o proceder a la reparación de forma subsidiaria a costa del responsable. Las cantidades correspondientes a la ejecución subsidiaria serán exigibles por vía ejecutiva. Cuando el daño causado no sea reparable junto a la sanción, previa audiencia a los responsables se exigirá una indemnización fijada por la Consellería de Medio Ambiente según la importancia del daño.

Se consideran responsables de las infracciones los autores materiales de las actuaciones infractoras y, en su caso, las empresas o entidades de quienes dependan; los técnicos o profesionales que contribuyan dolosa o culposamente a la comisión de una infracción. Cuando se trate de actuaciones amparadas por autorizaciones o licencias ilegales se considerarán también responsables a los técnicos que las hayan informado favorablemente y los miembros de la Corporación que hayan votado favorablemente en ausencia de informe técnico o en contra del mismo. Cuando concurren diversas personas en la comisión de una misma infracción la sanción se impondrá con carácter solidario, salvo que la

actuación de cada una de ellas pueda dar lugar a una infracción separada, en cuyo caso, se impondrán sanciones independientes.

Las infracciones muy graves prescribirán a los 4 años; las graves, al cabo de un año; las menos graves, a los seis meses y las leves, a los dos meses.

Las multas oscilan de 10.000 a 50 millones de pesetas dependiendo de su gravedad. En cualquier caso, la multa deberá ser, como mínimo, equivalente al valor del beneficio económico conseguido por el infractor, con independencia de la calificación de la infracción o de que la cuantía pueda superar la cantidad máxima prevista para las infracciones muy graves.

La imposición de las multas corresponde al Director Territorial de Medio ambiente hasta un millón de pesetas; al Director General del Medio Ambiente hasta 10 millones de pesetas; al Conseller de Medio Ambiente hasta 40 millones de pesetas y al Gobierno Valenciano si la cantidad es superior.

La acción para exigir ante los órganos administrativos el cumplimiento de lo establecido en esta Ley será pública.

9.- Decreto 265/1994, de 20 de diciembre, del Gobierno Valenciano por el que se crea y regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Fauna y se establecen categorías y normas de protección de la fauna.

Una de las características a destacar de esta Ley es la minuciosidad con la que define las categorías de espacios naturales protegidos, estableciendo siete al respecto, que son las siguientes: parque natural, paraje natural, paraje natural municipal, reserva natural, monumento natural, sitio de interés y paisaje protegido. También con carácter general, regula la protección para las zonas húmedas, cuevas y vías pecuarias, al mismo tiempo que establece un procedimiento detallado para la declaración de los espacios protegidos, de acuerdo con las necesidades que se hayan puesto de manifiesto durante los procesos de declaración y puesta en funcionamiento de los actuales parques y parajes naturales.

La finalidad que persigue la Ley es el establecimiento de un marco jurídico destinado a la protección de las especies, subespecies o poblaciones de fauna silvestre de la Comunidad Valenciana, estableciendo, a tales efectos, las

categorías de especies catalogadas, protegidas, tuteladas y las cinegéticas y piscícolas.

9.1.- Catálogo Valenciano de especies amenazadas de fauna.

La Ley faculta la creación de este Catálogo que establece las siguientes categorías, si bien estas pueden considerarse un *numerus apertus* desde el momento en que la última categoría permite la inclusión de todas las especies que sin estar previstas en las categorías siguientes puedan considerarse de valor especial.

Están catalogadas de la siguiente manera: A. En peligro de extinción: especies; subespecies o poblaciones cuya supervivencia es poco probable si los factores causantes de su actual situación siguen actuando. B. Sensibles a la alteración del hábitat que está particularmente amenazado en grave regresión, fraccionado o muy limitado. C. Vulnerables: aquéllas que corren riesgo de pasar a las categorías anteriores en un futuro inmediato si los factores adversos no son corregidos. D. De interés especial: las que sin estar previstas en las categorías precedentes sean merecedoras de una atención particular según su valor científico, ecológico o por su singularidad.

La inclusión de una especie, subespecie o población en este Catálogo requiere que haga formalmente ateniéndose a la redacción de uno de los siguientes planes, establecidos previamente por la Ley y que son los siguientes: La recuperación para las incluidas en la categoría “en peligro de extinción” en la que se definan las medidas necesarias para eliminar tal peligro de extinción; plan de conservación del hábitat para las incluidas en la categoría “sensibles a la alteración del hábitat” y, en su caso, la protección de su hábitat; plan de conservación para las incluidas en la categoría “vulnerables” y, en su caso, la protección de su hábitat y plan de manejo para las incluidas en la categoría “de interés especial” que determina las medidas necesarias para mantener las poblaciones en un nivel adecuado.

9.2.- Listado de Especies protegidas de fauna de la Comunidad Valenciana.

Este listado tiene como finalidad incluir las especies, subespecies o poblaciones no amenazadas ni sujetas a aprovechamientos cinegéticos o piscícolas considerados beneficiosos o que no precisen controles habituales para evitar daños importantes a otras especies protegidas, a la ganadería, a la agricultura o a

la salud y seguridad de las personas cuya protección exige la adopción de medidas generales de conservación.

Asimismo se incluyen las especies silvestres capturadas en modalidades tradicionales que no supongan muerte de los ejemplares.

Las especies cinegéticas y piscícolas se declaran especies sujetas a aprovechamientos piscícolas y cinegéticos, siendo el régimen de protección y aprovechamiento el establecido por la legislación de caza y pesca.

El procedimiento de cambio de categoría, catalogación o descatalogación de una especie, subespecie o población le corresponde iniciarlo a la Conselleria de Medio Ambiente cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje.

Asimismo, las asociaciones conservacionistas, agrarias, de cazadores o pescadores legalmente constituidas podrán solicitar la iniciación de este procedimiento, acompañando a la solicitud una argumentación científica o social de la medida propuesta, que tras ser estudiada por la Consellería de Medio Ambiente decidirá la iniciación o no del procedimiento.

La inclusión o exclusión de una especie, subespecie o población o el cambio de categoría requerirá el acuerdo del Generalidad Valenciana a propuesta del Conseller de Medio Ambiente y la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana. En todo caso, la inclusión o exclusión se efectuará mediante una Orden emanada de la Consellería de Medio Ambiente.

9.3.- Clasificación de las especies silvestres.

Estas pueden clasificarse en especies catalogadas, protegidas, tuteladas y cinegéticas y piscícolas. Respecto a la primera y segunda categoría quedan prohibidas las siguientes conductas: muerte, deterioro, recolección, liberación, comercio, exposición para el comercio, captura, persecución, molestias, naturalización y tenencia no autorizadas, así como la destrucción y alteración de su hábitat y, en particular, la de los lugares de reproducción, reposo, campeo o alimentación. Con relación a las especies tuteladas quedan prohibidas para los ejemplares, huevos, larvas, crías o restos de las especies tuteladas, la muerte, recolección o captura no autorizadas. Finalmente, las especies cinegéticas y piscícolas se regirán por la legislación específica de caza y pesca.

9.4.- Supresión de las prohibiciones genéricas.

Con carácter excepcional se prevé el levantamiento de las prohibiciones genéricas mediante autorización expresa cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: 1. Si de la aplicación de la prohibición se derivan efectos perjudiciales para la salud y seguridad de las personas. 2. Cuando de la aplicación de la prohibición se deriven efectos perjudiciales para otras especies protegidas o catalogadas. 3. Para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, la vegetación natural, la caza, la pesca y la calidad de las aguas. 4. Cuando sea preciso por razones de investigación, culturales, de repoblación o reintroducción, o cuando sea necesario para la cría en cautividad. 5. Cuando se trate de ejemplares nacidos en cautividad de progenitores debidamente autorizados.

Las autorizaciones tendrán un carácter excepcional, nominal, temporal y selectivo. Se concederán por la Consellería de Medio Ambiente y contendrán las medidas que se deban adoptar para garantizar la conservación del conjunto de la especie, subespecie o población, así como para evitar sufrimientos innecesarios a los ejemplares afectados. En todo caso, las autorizaciones estarán motivadas y deberán contener las siguientes especificaciones: A. El objeto y razón de la propuesta; las especies a que se refiere y el número máximo de ejemplares afectados; los medios, sistemas o métodos a emplear y el número máximo de ejemplares afectados; los medios, sistemas o métodos a emplear y sus límites así como el personal cualificado, en su caso; las condiciones de riesgo para las especies objeto de la autorización y otras silvestres y las circunstancias de tiempo y lugar y, los controles que se ejercerán, en su caso.

Las solicitudes de autorización se presentarán en los Servicios Territoriales de la Consellería de Medio Ambiente, que realizarán la instrucción y las elevarán al órgano competente para su resolución. La instrucción incluirá la emisión de informes y la preparación de la propuesta de resolución. A esta incumbirá suspender las autorizaciones cuando no se cumplan las condiciones impuestas.

9.5.- Reparación del daño.

Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, el infractor deberá reparar el daño causado.

La reparación tendrá como objetivo lograr la restauración del medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión. Asimismo la Administración podrá proceder a la reparación a costa del obligado.

En todo caso, el infractor deberá abonar todos los daños y perjuicios ocasionados en el plazo que, en cada caso, se fije en la resolución.

9.6.- Infracciones.

Las infracciones a lo dispuesto en el artículo 8 serán calificadas de muy graves cuando se refieran a especies catalogadas en peligro de extinción o “sensibles a la alteración del hábitat” y como menos graves cuando se refieran a especies “vulnerables” o de “interés especial”.

9.7.- Órganos habilitados para la imposición de las multas.

Le corresponde al Director Territorial de Medio Ambiente la imposición de multas de hasta un millón de pesetas. Al Director General de Conservación del Medio Natural la imposición de multas de hasta 10 millones de pesetas. Al Conseller de Medio Ambiente la imposición de multas hasta 40 millones de pesetas y al Gobierno Valenciano la imposición de multas por importe superior a dicha cantidad.

10.- Ley de la Generalitat Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas (D.O.G.V. 1.057, 1989 05 04).

Dicha Ley puso de relieve que era aconsejable una revisión de la normativa en vigor debido a las transformaciones sufridas por las Administraciones públicas que deben intervenir en materia de Actividades Calificadas, unidas a la influencia del ordenamiento jurídico comunitario. De ahí, que se haya hecho necesaria la actualización de la normativa, regulando para su ejercicio las potestades, funciones y facultades de los órganos de la Administración Valenciana, llamados a intervenir en esta materia.

10.1.- Competencia.

La Generalidad Valenciana, para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, así como para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE y artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía), faculta para dictar una norma con rango de Ley que regule la actuación de los poderes públicos de la Generalidad en el contexto de competencia genérica sobre medio ambiente, haciendo realidad el mandato contenido en el art. 45 del Estatuto de Autonomía, mediante la delegación del ejercicio de alguna de las competencias que tiene

atribuidas la Generalidad Valenciana en esta materia, siendo las Cortes Valencianas el órgano competente para tal delegación.

Siguiendo la posición marcada por la Constitución, la reserva estatal de la legislación básica aconseja incardinar la Ley valenciana respecto a la estatal como legislación de desarrollo de la estatal en la configuración de la legislación sobre actividades calificadas.

10.2.- Delegación de competencias.

Se prevé la delegación de las competencias autonómicas en las Entidades Locales, lo que constituye una novedad respecto a la legislación vigente, al tiempo que hace efectivas las previsiones del art. 45.2 del Estatuto de Autonomía.

Esta delegación no se hará directamente *ex lege* sino mediante Acuerdo del Consell, ya que ha aconsejado que se realice de este modo la necesidad de que la delegación responda en cada caso a las demandas de las Entidades Locales que lo soliciten y la exigencia de que en cada supuesto se justifique la disponibilidad por parte de la Entidad Local de los medios personales y materiales necesarios para el debido ejercicio de la competencia delegable. Con ello, se cumple el mandato estatutario de que sean las Cortes Valencianas las que autoricen la delegación intersubjetiva de competencias. En este caso, la Administración se reserva la facultad de establecer las directrices para el ejercicio de las competencias delegadas. A ello responde que las actividades calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas por la legislación estatal deban ajustarse, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, a las normas previstas en esta Ley con independencia de su inclusión o no en el Nomenclátor que aprobó el Consell de la Generalidad Valenciana, que no tiene carácter limitativo. Además, las condiciones técnicas del Nomenclátor serán exigidas, sin perjuicio de las previsiones contenidas en la legislación estatal o que se establezcan en un futuro respecto a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Por último y, dado que la delegación no implica la transferencia de la titularidad de la competencia, se prevé la posibilidad, en casos extraordinarios, de su revocación.

10.3.- Concesión de licencias.

La Ley introduce como fundamental el requisito de la obtención del acta de comprobación favorable como previo al inicio de la actividad. Por ello, es necesario

presentar un certificado final de instalación en el que se especifique la conformidad a la licencia que le ampare.

10.4.- Procedimiento.

Para el ejercicio de cualquier actividad sujeta a la presente Ley será necesario obtener del Ayuntamiento del Municipio de que se trate la licencia correspondiente, sin perjuicio de la intervención que las Leyes y Reglamentos conceden a otros Organismos y cuya autorización será requisito previo para la concesión de la licencia municipal.

Una vez solicitada la licencia municipal para ejercer una actividad sometida a esta Ley, el Alcalde la denegará cuando no se ajuste a las normas establecidas en los Planes de Ordenación Urbana o demás normas de competencia municipal, haciendo constar en la denegación de la licencia, los motivos concretos en los que se basa.

Los técnicos municipales, a la vista de la solicitud de la licencia y de la documentación que se adjunte, procederán a emitir informe provisional, en un plazo no superior a los quince días, acerca de las características de la actividad, su grado de peligrosidad o de molestia y demás circunstancias que estimen pertinentes.

Emitido el informe provisional por los técnicos municipales, el expediente se someterá a un período de información pública por término no inferior a 10 días ni superior a 20, para que las personas jurídicas o físicas, asociaciones, entidades vecinales y cuantos lo consideren oportuno formulen las observaciones que tengan por conveniente.

A los vecinos inmediatos al lugar donde haya de emplazarse la actividad se les notificará personalmente.

Finalizado el período de información pública, las alegaciones presentadas se unirán al expediente que será remitido, por duplicado a la Secretaría de la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, acompañado de un informe razonado.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha de recepción del expediente, los Servicios Técnicos emitirán los informes que les correspondan según la naturaleza de la actividad, transcurridos los cuales, la Comisión Provincial procederá a la

calificación de la actividad y, en su caso, examinará la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad.

La Comisión Provincial podrá aceptarlos o rechazarlos, en cuyo caso, dará audiencia al interesado por plazo de diez días y adoptará el acuerdo definitivo que proceda dentro de los 10 siguientes, devolviendo el expediente al Ayuntamiento para que, en el plazo de 10 días, otorgue o deniegue la licencia solicitada en consonancia con el acuerdo de la citada Comisión.

Los informes que emita la Comisión serán vinculantes para la autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de licencias o determinen la imposición de medidas correctoras.

Estos informes sólo podrán extenderse a los aspectos y repercusiones medioambientales de la actividad y abarcarán los siguientes extremos:

1.- Clasificar la actividad en función de sus características potenciales, de acuerdo con la legislación básica estatal y las que pueda establecer la Generalidad en su desarrollo.

2.- Aceptar o denegar las medidas correctoras y de seguridad propuestas que anulen o reduzcan los efectos perniciosos o de riesgo, para lo cual, se tendrá en cuenta el emplazamiento de la actividad, el impacto ambiental en el entorno, usos de la edificación colindante y los efectos aditivos que pueda producir.

Otorgada la licencia, la actividad no podrá comenzar a ejercerse antes de que se haya expedido el acta de comprobación favorable por parte del Ayuntamiento, que deberá tramitarla en un plazo de 15 días, contados desde la solicitud de comprobación que haga el interesado.

Para su obtención, el interesado deberá solicitarla al Ayuntamiento respectivo que efectúe la visita de comprobación.

Dicha solicitud irá acompañada de una certificación del técnico director de las instalaciones en la que se especifique la conformidad a la licencia que las ampara, así como la eficacia de las medidas correctoras.

En el caso de que el Ayuntamiento no expidiera el acta de comprobación en el plazo señalado, la actividad podrá empezar a ejercerse siendo bastante la simple notificación del interesado en el Ayuntamiento que inicia la actividad.

Para el caso de cambio de titularidad de licencia de la actividad calificada y, siempre que se cumplan los requisitos exigidos para su concesión y que no implique cambio de domicilio, el Ayuntamiento la concederá, previa solicitud y comprobación, por los servicios técnicos municipales.

Se podrá delegar el ejercicio de las competencias de la Generalidad Valenciana en esta materia a los Ayuntamientos o a cualquiera de las Entidades locales que los agrupen cuando concurren los requisitos siguientes:

- Que la delegación sea solicitada por el Pleno del Ayuntamiento u órgano de la Entidad Local y sea remitida al Consell de la Generalidad a través de la Consellería competente en esta materia;
- Que el Municipio/s incluidos en el ámbito de la entidad local tengan en vigor la Ordenanza de usos y actividades, plan de ordenación urbana o normas subsidiarias de planeamiento y, que la entidad local acredite disponer de los medios técnicos y personales precisos para el ejercicio de la competencia delegada.

La autorización de la delegación corresponderá en cada caso al Consell de la Generalidad Valenciana mediante Decreto, a propuesta del Conseller competente.

Los acuerdos de delegación serán publicados en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.

El acuerdo de delegación contendrá como mínimo:

- Fijación de las competencias;
- Delimitación de las actividades a las que afecta la delegación;
- Condiciones para la instrucción de los expedientes y medidas de control que se reserve la Generalidad.

En cualquier caso, la Administración de la Generalidad podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de las competencias delegadas, emitir instrucciones técnicas de carácter general y recabar en cualquier momento información sobre la gestión municipal, así como formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos solicitados, el Consell de la

Generalidad, a propuesta del Conseller competente en razón de la materia, podrá revocar la delegación acordada.

En todo caso, apreciadas las circunstancias de cada caso, la Administración de la Generalidad podrá reservarse determinadas facultades decisorias, para aquellas actividades que, por sus peculiares características o por su emplazamiento, puedan causar un impacto medioambiental que supere el ámbito territorial de la Entidad Local o afecte a los intereses generales de la Comunidad Valenciana.

10.5.- Inspección.

La actividad inspectora se atiene al principio de concurrencia entre la Administración de la Generalitat y de la Administración Local.

Dicha concurrencia se produce también en la competencia para instruir los expedientes sancionadores, si bien la actuación de los órganos autonómicos es supletoria de la que corresponde, en primer grado, a los Alcaldes.

Ello es así, porque tratándose de una actividad sometida a licencia municipal, deben ser los Municipios los primeros en defender la observancia de la legalidad, aún cuando persisten las competencias autonómicas como modo de reforzar las garantías establecidas en la Ley, además de que la materia regulada afecta al interés general comunitario.

10.6.- Infracciones y sanciones.

La inobservancia o vulneración de las prescripciones contenidas en la legislación básica estatal; en esta Ley y, en las normas que la desarrollen o, en Ordenanzas y demás normas municipales constituyen infracción administrativa y serán sancionadas conforme a lo dispuesto en las normas previstas en esta Ley.

En cumplimiento del principio de legalidad y tipicidad la Ley opta por establecer una tipificación cerrada llamada a garantizar los principios constitucionales en las que las faltas leves se definirán por exclusión al impedir la complejidad de los supuestos de infracción una tipificación estricta.

En orden de la gravedad, las infracciones se clasifican en faltas graves y leves:

a). Constituyen comportamientos graves:

- Desarrollar la actividad sin sujeción a las normas propuestas en el proyecto presentado para obtener la licencia o sin observar los condicionamientos que se

impusieron al otorgarla, siempre que en uno u otro caso se alteren las circunstancias que precisamente permitieron otorgar la licencia.

- La puesta en funcionamiento de aparatos o instalaciones cuyo precintado, clausura o limitación de tiempo hubiera sido ordenado por la autoridad competente.

- El funcionamiento de una industria o actividad sin obtener previamente la correspondiente licencia o autorización, en el caso de que sea necesaria.

- No corregir las deficiencias observadas que hayan dado lugar a una sanción previa de las consideradas leves.

- La omisión de datos, ocultación de informes u obstrucción de la actividad inspectora de la Administración que tenga por objeto inducir a confusión o reducir la trascendencia de los riesgos para sus personas o el impacto ambiental que pudiera producir su desarrollo o funcionamiento normal.

b). Son leves:

- Las acciones u omisiones realizadas con inobservancia o vulneración de las prescripciones legales o reglamentarias en esta materia no tipificadas como infracciones graves en la presente Ley.

Las graves se sancionarán con multa que no podrá exceder de 250.000 pesetas.

A las graves se les aplicará una de las siguientes sanciones:

- Multa de hasta 10.000.000 pesetas;
- Retirada temporal de la licencia para aquellos supuestos en los que la deficiencia o la falta de una de las medidas correctoras impuestas en la correspondiente licencia suponga una molestia, insalubridad, nocividad o peligrosidad inminente, que por su extrema gravedad o trascendencia implique un impedimento para el ejercicio de la actividad y,
- Retirada definitiva de la licencia y cese de la actividad después de impuestas multas consecutivas por reiteración en las faltas.

Para determinar la cuantía de la sanción que deba imponerse se atenderá:

- A la naturaleza de la infracción;
- Gravedad del daño producido en los aspectos medioambientales;
- Conducta dolosa o culposa del infractor y,

- Reincidencia o reiteración en la comisión de las infracciones.

Si el beneficio fuese superior a la sanción que corresponda podrá incrementarse en la cuantía equivalente al beneficio obtenido.

Si la comisión de la falta hubiera ocasionado daños o perjuicios a las personas, los bienes o al entorno se evaluarán y, el infractor, además de la sanción estará obligado a resarcir la cuantía económica a los particulares afectados o a la Administración o, en su caso, a proveer los medios para reparar convenientemente los daños ocasionados y restablecer el equilibrio medioambiental.

Iniciado el expediente sancionador, si de las actuaciones se dedujera la existencia de algunas que pudieran ser consideradas delictivas, se procederá de inmediato a dar cuenta a la autoridad judicial y al Ministerio Fiscal.

Si resultare la incoación de causa criminal, el expediente administrativo quedará suspendido en su tramitación hasta tanto no se produzca resolución judicial firme en aquella, sin perjuicio de la imposición de las sanciones administrativas, si ello resultara pertinente.

La Ley distingue tres tipos de sanciones:

- multa,
- retirada temporal de la licencia y,
- retirada definitiva.

La retirada temporal o definitiva de la licencia puede ser un instrumento muy útil para evitar aquellas actividades cuyo ejercicio causen un peligro efectivo o potencial a la salubridad pública o puedan producir una degradación medioambiental.

Por su parte, la multa tiene una finalidad disuasoria del ejercicio de actividades que no se ajusten a las prescripciones técnicas establecidas en la normativa en vigor, como se muestra claramente en el art. 15.2 de la Ley que permite incrementar la multa si el beneficio obtenido por la infracción fuere superior al importe de aquella.

Las multas están graduadas en razón de la naturaleza de la infracción; esto es, de que la falta sea grave o leve, sin perjuicio de que dentro de los márgenes establecidos introduzca una serie de criterios interpretativos, que además de servir de pauta hermenéutica a los órganos administrativos competentes para imponer

las sanciones pecuniarias pueden constituir un elemento importante en la fiscalización jurisdiccional de los actos administrativos sancionadores al permitir una menor discrecionalidad administrativa en la graduación de la sanción aplicable.

La cuantía de las multas determina la competencia de los diversos órganos administrativos, de manera que se reserva a los órganos superiores de la Administración de la Generalidad la imposición de multas en cuantía más elevada.

La competencia para la imposición de las multas es la siguiente:

- Los Alcaldes, cuando la cuantía no exceda de 500.000 pesetas. Esta competencia se ampliará hasta 1.000.000 pesetas cuando se trate de Municipios que tengan delegadas competencias;
- El Conseller competente, cuando la cuantía no exceda de 5.000.000 pesetas;
- El Conseller de la Generalidad Valenciana, a propuesta del Conseller señalado en el párrafo anterior cuando la cuantía no exceda de 10.000.000 pesetas.

Los Alcaldes podrán proponer a los órganos competentes de la Generalidad Valenciana la imposición de sanciones cuando estimen que corresponde una multa en cuantía superior al límite de su competencia.

La retirada temporal o definitiva de la licencia cuando corresponda, podrá ser acordada tanto por el Alcalde como por el Conseller competente.

Con el objeto de evitar la doble imposición de sanciones por los mismos hechos, la autoridad municipal dará cuenta al Conseller de la incoación y resolución de expedientes sancionadores. La facultad de iniciarlos corresponde a los Alcaldes y subsidiariamente al Conseller.

Si en virtud de su facultad inspectora, la Administración de la Generalidad comprobare que funcionan actividades que no se ajustan a las prescripciones de esta Ley, lo pondrá en conocimiento del Alcalde respectivo para que adopte las medidas oportunas, y si éste no lo hiciere en el plazo máximo de 15 días, procederá de acuerdo con lo previsto en este capítulo, dando cuenta la autoridad municipal de cuantas resoluciones adopte.

No se podrá imponer ninguna sanción sino en virtud de expediente instruido con arreglo al procedimiento regulado en el capítulo II del título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, excepción hecha de aquellas actividades que vinieran funcionando sin estar en posición de la licencia municipal, en cuyo caso, previa audiencia al titular de la actividad por plazo de 15 días, podrá decretarse el cierre sin más trámite.

10.7.- Regulación de la responsabilidad.

Aunque en las disposiciones adicionales 1ª y 2ª la Ley, más que regular, se remite a las normas generales estatales en materia de responsabilidad y recursos, se ha considerado oportuno no omitir tales normas a fin de dejar patente la posición de la Ley frente a dos institutos básicos como la responsabilidad y los recursos.

El primer caso, consagrado por la jurisprudencia y, posteriormente por el art. 232 de la Ley del Suelo, recoge el principio general de que quien es causante de la ilegalidad no puede beneficiarse de ella. El 2º pretende soslayar las dudas que se puedan albergar en materia de recursos sobre si estos respetan o no los principios de la legislación básica estatal.

11.- Bibliografía.

ALBIEZ, J., *“La protección del medio ambiente o el derecho a contaminar”*. ADC, 1990.

CORNO CAPARRÓS, L., Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana, dirigidos por RAMÓN MARTÍN MATEO. Madrid 1985.

DOMPER FERRANDO, J., *“El medio ambiente: planteamientos constitucionales”*. Derecho del ambiente. Madrid 1995.

GÓMEZ ORFANEL, G., (COORD.), MINISTERIOS DE JUSTICIA E INTERIOR. MADRID 1995.

JAQUENOD DE ZSOGÖN, S., *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid 1989.

JORDANO FRAGA, J., *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona 1995.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de derecho ambiental*. Madrid 1991.

MORENO TRUJILLO, E., *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*. Barcelona 1991.

MOSQUETE POL, M.T., *La legislación medioambiental española. Derecho del medio ambiente*.

ROCA JUAN, J., *“Sobre el deber general de respeto a la persona (Derecho Civil y medio ambiente), A.D.C.*, 1986. Cabanillas Sánchez, A., *La reparación de los daños al medio ambiente*. Pamplona 1996.