

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN COMUNITAT VALENCIANA (PRIMER SEMESTRE 2023)

SARA SISTERO RÓDENAS

Profesora asociada de Derecho Administrativo

Universitat Jaume I

Sumario: 1. Renovación de la normativa de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular. 2. Cambio climático y transición ecológica de la Comunitat Valenciana. 3. Impulso fiscal del turismo sostenible. 4. Creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal. 5. Animales de compañía y otras medidas de bienestar animal.

1. RENOVACIÓN DE LA NORMATIVA DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

Durante el tramo final del pasado año se produjo la aprobación de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana. De este modo, la Comunitat se suma a las últimas líneas de desarrollo legislativo iniciadas por las autonomías de Baleares y Navarra, en los años 2019 y 2018, respectivamente. No obstante, según señala el preámbulo de la ley valenciana, al haberse producido entretanto la aprobación de la legislación básica en la materia¹, así como el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la cuestión competencial², la norma busca contribuir a la seguridad jurídica³. Con todo, son conocidas las discrepancias manifestadas por el Gobierno central, y que tienen que ver con los artículos 2, 3, 6, 7, 32, 33, 35, 37, 41, 43, 47, 64, 67 y las disposiciones adicionales segunda y quinta de la ley. A ese respecto, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-

¹ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

² Sentencia 100/2020, de 22 de julio de 2020.

³ Algunas voces como Ecologistas en acción discrepan y advierte del riesgo de que sea declarada inconstitucional.

Generalitat ha acordado iniciar negociaciones y designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión la solución que proceda, así como comunicarlo al Tribunal Constitucional.

Si bien la idea fundamental de la ley es reforzar la reutilización de envases a través de la implantación de sistemas adicionales de recogidas selectivas de envases desechables, en el preámbulo del nuevo texto no se desconoce la competencia estatal –confirmada recientemente por diversas sentencias del Tribunal Supremo– en materia de regulación de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases ligeros (SCRAP)⁴. Por ello, la regulación al respecto de esos flujos de residuos se enfoca en principio en asuntos de interés local –como son las dotaciones de contenerización– y de contribución autonómica al cumplimiento de los objetivos de escala estatal. Por una parte, se trabaja en la protección del territorio y la evitación del abandono de envases ligeros y, por otra, en la implantación obligatoria de, como mínimo, un sistema de devolución y retorno (SDR) por incentivo económico para las botellas de plástico de bebidas con capacidad inferior a tres litros ⁵. Estas son consideradas como el principal flujo de envases localizados en la basura dispersa y no ha sido específicamente reguladas en la normativa básica estatal⁶.

La necesidad de reformular la legislación de residuos en la Comunitat Valenciana, y sustituir la Ley 10/20007, era doble. Primero por dar cumplimiento a la legislación y objetivos estratégicos europeos y estatales, que ligan la materia a la mitigación del cambio climático a través de la transformación del modelo económico en la llamada economía circular. Segundo, por la realidad socioeconómica y, fundamentalmente, medioambiental de la Comunitat. En

⁴ En ese sentido, la norma aborda exclusivamente la reducción de rechazos de residuos a vertedero de residuos domésticos.

⁵ Se regula la implantación de sistemas complementarios de recogida selectiva a los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases ligeros, de carácter obligatorio para los envases botellas de plástico de bebida con una capacidad inferior a tres litros que facilite la trazabilidad y recuperación de este material y la colaboración ciudadana en el proceso, en línea con la literalidad de la Directiva (UE) 2019/904. Para el resto de los envases de bebidas, la aplicación de estos nuevos sistemas queda como un sistema voluntario que pueden aplicar los productores de manera voluntaria, sin que ninguna actuación pueda impedir la aplicación de estas medidas por parte de agentes económicos individuales que así lo consideren.

⁶ La compatibilidad con el artículo 59 de la legislación básica resulta dudosa, pues ese artículo plantea implantar estos sistemas adicionales en todo el territorio español, de forma subsidiaria en los años 2023 y 2027, si los sistemas actuales no garantizan el cumplimiento de los objetivos propuestos para 2025 y 2029.

⁷ Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana.

particular, en el caso valenciano, las medidas adoptadas hasta ahora no se han demostrado eficaces para revertir los datos que ya en 2015 la situaban en el último puesto en cuanto a la aportación de los sistemas de responsabilidad ampliada de los productores de envases ligeros y la dotación de contenedores de recogida selectiva de estos.

Más allá de la cuestión, más o menos controvertida, de implantar sistemas adicionales de recogida selectiva para los envases ligeros (incluida la eventual recogida puerta a puerta), así como la implantación de sistemas de devolución y retorno por incentivo económico, se trata de una ley de amplio y diverso contenido, que recoge un considerable grado de detalles técnicos y organizativos. Entre todo, y prescindiendo de las lógicas referencias a la legislación básica, cabe reseñar algunas de las siguientes cuestiones:

Esta ley supone un buen ejemplo de concreción del principio de transparencia en materia de residuos. Más allá de las remisiones a la Ley 27/2006, de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el texto valenciano incluye como novedad la creación en el plazo de doce meses de la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, y la convierte en la gestora de la información en la materia (art. 59). De hecho, resulta de interés la redacción del artículo 6.1.d, donde se precisan las obligaciones de transparencia activa de la propia agencia como de los entes locales. Con todo, sorprende la decisión de que la información obre en las distintas páginas web, y no se apoye en los portales de transparencia. Por otro lado, en la cuestión informativa es destacable, el reconocimiento de derechos informacionales a las personas consumidoras, tanto en el Anexo II sobre el Sistema de incentivo económico autonómico obligatorio SDR, o bien sistema de depósito, devolución y retorno SDDR de envases de bebidas desechables, como en el artículo 33.8 sobre la reducción de los residuos alimentarios.

Otro asunto que recorre transversalmente la nueva legislación es el fomento de la cultura y educación ambiental sobre los residuos. Son múltiples las referencias a la sensibilización y difusión de los distintos sistemas de recogida en toda la ley, no obstante, merece reseña el papel otorgado en ese sentido a las Diputaciones Provinciales, así como la novedad de destinar el 1% del importe de las licitaciones sobre tratamiento o recogida de residuos a medidas de educación

ambiental para toda la sociedad y en particular para el personal funcionario que deba actuar en la inspección de residuos.

Por último y sin entrar en materia, hay que destacar otros contenidos que de forma innovadora el legislador valenciano ha incorporado a este desarrollo legislativo. Por un lado, la vinculación de la reducción de envases desechables a la realización del derecho humano al agua potable en los espacios públicos. Por otro, la extensión del consumo de envases reutilizables más allá del canal horeca (hostelería, restauración y catering), incorporando en el artículo 37 cambios relevantes en el funcionamiento de los establecimientos minoristas de alimentación de la Comunitat Valenciana.

Estamos ante una norma que arroja alguna duda en cuanto a su realización práctica, fundamentalmente mientras las fricciones con la norma estatal se aclaran. Sin embargo, se despliega un nuevo paradigma medioambiental en el que debe insistirse en un territorio tradicionalmente a la cola de la gestión de residuos.

2. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA DE LA COMUNITAT VALENCIANA

En un escenario típico de fin de legislatura, la Comunitat Valenciana ha visto cómo se ha acelerado la aprobación de la normativa medioambiental prevista. Particularmente, en el ámbito de la mitigación y adaptación al cambio climático, se han publicado dos leyes. En primer lugar, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana, y en segundo, la Ley 1/2023, de 8 de marzo, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático.

El legislador valenciano asume la vulnerabilidad de su territorio ante el cambio climático, por tratarse de un espacio geográfico muy vulnerable a la disminución de los recursos hídricos, a las sequías prolongadas, a las olas de calor, a la regresión de la costa, a las pérdidas de biodiversidad, a los ecosistemas naturales y al incremento de los procesos de erosión del suelo. A estas normas precedía la Estrategia valenciana ante el cambio climático 2013-2020; la declaración de emergencia climática aprobada por el Consell el 6 de septiembre

de 2019; y el Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables.

Según la Ley 7/2021, de 20 de marzo, de cambio climático y transición energética, del Estado español, las comunidades autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal en la descarbonización de la economía española y su transición a un modelo circular. En ese aspecto, la legislación autonómica establece medidas orientadas a la reducción de emisiones, y diferencia las emisiones procedentes de los sectores difusos de las que vienen ya reguladas por la normativa estatal básica.

Las principales novedades que se presentan se dan en cuanto a la planificación y organización institucional. Se crea el Comité de Expertos de Cambio Climático de la Comunitat Valenciana, como órgano técnico-científico asesor del Consell en materia de cambio climático y transición energética. La gobernanza del cambio climático se orientará desde la Estrategia valenciana de cambio climático y energía, y se concretará a través del Plan valenciano integrado de energía y cambio climático. Éste a su vez, se desdoblará en tres programas: Programa de mitigación, Programa de adaptación y Programa de concienciación social y capacitación socioeconómica para la transición ecológica. Todo ello, se refuerza a nivel local con los planes de acción de clima y energía municipales.

De forma homóloga a la legislación estatal, se crea el Registro Valenciano de Iniciativas de Cambio Climático, a fin de movilizar a los agentes privados en la asunción de compromisos voluntarios. Además, la ley recoge la necesidad de elaborar una estrategia de transición justa, así como la creación del Fondo para la Transición Ecológica, destinado a la ejecución de las políticas públicas sectoriales.

A nivel material las previsiones más significativas se dan a nivel presupuestario y financiero. Por un lado, la norma compromete una parte del presupuesto anual de todo el Sector Público valenciano a las actuaciones con impacto positivo en materia de cambio climático, tanto para la mitigación como para la adaptación. A nivel fiscal, son tres los tributos de nueva creación. Por un lado, se gravan las

emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de los vehículos de tracción mecánica, por otro, la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera generados en los procesos productivos y, finalmente, a los grandes establecimientos comerciales, de ocio, hostelería o espectáculos, por su efecto de desplazamiento masivo de vehículos.

Uno de los aspectos singulares con los que se presenta esta la ley es la previsión de normas sancionadoras, que se aplicarán únicamente cuando los mecanismos de disuasión y reorientación de las conductas hayan fracasado previamente.

Como corolario organizativo a la Ley 6/2022, se ha publicado ya en 2023, la Ley 1/2023, de 8 de marzo, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático. Se trata de un organismo de Derecho público, con personalidad jurídica, creado para dotar de coherencia las distintas acciones de corte transversal que implica la mitigación y adaptación al cambio climático.

3. IMPULSO FISCAL DEL TURISMO SOSTENIBLE

A finales del año 2023 entrará en vigor la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible. Esta legislación tiene como único objetivo establecer la creación de un nuevo impuesto dirigido a gravar las estancias turísticas en el territorio de la Comunitat Valenciana.

La justificación dada en la exposición de motivos de la ley se refiere a la necesidad de aumentar la calidad y competitividad del sector respecto de otros países del entorno que ya cuentan con un mecanismo de este tipo. También se alude a la búsqueda de sostenibilidad y equilibrio medioambiental frente a los efectos adversos que tiene el modelo turístico para la ciudadanía valenciana, y que se verá favorecida con la recaudación resultante. Es lo que se conoce como impuesto regenerativo, pues se establece la afectación de sus ingresos a la financiación de inversiones y gastos de promoción, impulso, protección, fomento y desarrollo del turismo sostenible. La recaudación se destinará a cuestiones tales como: regenerar el medioambiente; promover la movilidad más sostenible; la protección del patrimonio cultural; impulsar políticas de acceso a la vivienda en aquellas zonas afectadas por un incremento de precios consecuencia de la

afluencia turística; e incluso la lucha contra el intrusismo, el fraude y la precariedad laboral en el sector.

El impuesto valenciano sobre estancias turísticas (IVET), es un impuesto indirecto e instantáneo que grava la especial capacidad económica de las personas físicas, puesta de manifiesto por su estancia en determinados establecimientos turísticos situados en el territorio de la Comunitat Valenciana. En cuanto al hecho imponible, es decir, la estancia que realice el contribuyente en establecimientos turísticos sitos en la Comunitat, la ley fija una presunción iuris et de iure por la que las estancias en los establecimientos turísticos –según la definición ofrecida por el artículo 3.1– constituyen, en todo caso, estancias turísticas.

Conviene apuntar que se incluye en el hecho imponible el fondeo o amarre de embarcaciones de crucero turístico cuando realicen escala en un puerto de la Comunitat Valenciana. Por contra, no se dará por realizado el hecho imponible si las embarcaciones de crucero turístico tuvieran salida o destino final en la Comunitat Valenciana.

La cuota tributaria se obtiene mediante la aplicación de una cuota fija exigible por cada día de estancia computable, con el límite de siete días, que se debe reportar al inicio de la estancia. Lógicamente, la norma contempla una relación de sujetos y supuestos exentos, esencialmente por cuestiones de fuerza mayor y estancias promocionadas por entidades públicas. Sin embargo, es importante subrayar la exención de todos aquellos sujetos menores de dieciséis años que realicen las estancias típicas del hecho imponible.

Por último, hay que comentar que la norma acompaña la creación del impuesto de un mecanismo especial de seguimiento y evaluación del tributo. Se trata de la comisión de asesoramiento y seguimiento, que monitorizará la implementación, y redactará un informe con carácter trienal, para poder evaluar esta política pública.

4. CREACIÓN DEL FONDO ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS Y GESTIÓN FORESTAL

Los incendios de Bejís y Vall d'Ebo del pasado verano han puesto de manifiesto una situación más que alarmante en el territorio de la Comunitat Valenciana. Aunque el clima mediterráneo favorece de por sí la propagación, en el escenario actual de cambio climático, la existencia de estos grandes incendios es cada vez más probable.

Debido a esa coyuntura, se ha considerado oportuno desde el Gobierno valenciano adoptar – mediante Decreto Ley – medidas de apoyo para desarrollar la planificación aprobada y actuaciones en materia de prevención de incendios y gestión forestal. Según el texto de la norma, la urgencia es más acuciante si cabe en municipios de interior y de montaña que son los más forestales, y que, debido al despoblamiento, cuentan con menos recursos económicos siendo urgente la provisión pública de este apoyo autonómico antes de que llegue de nuevo la temporada estival, y con ella el riesgo extremo de incendios.

El Decreto Ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, consta de un artículo único, destinado a incorporar en la redacción del artículo 77 de la ley de 1993, la creación de esta nueva forma de financiación a los ayuntamientos, consistente en subvenciones concedidas de forma directa. La idea es que con ello se financien actividades y servicios propios contemplados en los instrumentos de planificación de prevención de incendios y gestión forestal, previamente aprobados por la Conselleria competente.

Curiosamente, a la redacción de este nuevo precepto se le otorga rango reglamentario, para facilitar su modificación mediante orden de la Conselleria.

En definitiva, con esta normativa la legislación valenciana en la materia refuerza el municipalismo, entendiendo que la complejidad de la gestión del terreno forestal requiere de soluciones transversales, que conjuguen mejor el binomio prevención-extinción.

5. ANIMALES DE COMPAÑÍA Y OTRAS MEDIDAS DE BIENESTAR ANIMAL

En sintonía con el refuerzo del municipalismo visto anteriormente, se ha aprobado en fechas recientes la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal.

Estamos ante una norma de gran calado en la Comunitat Valenciana, que constituye un progreso social. Una ley necesaria, que responde a una demanda social, y también jurídica, que de alguna manera consigue disimular las carencias del ordenamiento jurídico español tanto a nivel constitucional como estatal. A estas alturas del Siglo XXI resulta ineludible atender el compromiso y el reconocimiento que hiciera el Tratado de Lisboa sobre los animales como seres sintientes.

De hecho, la Comunitat Valenciana contaba con un precedente legislativo⁸, sin embargo, el cambio de paradigma de la última década exigía una renovación del cuerpo legal.

El espíritu de esta nueva norma es muy claro en su exposición de motivos. El legislador no admite nada distinto a la eficacia en la protección de los animales domésticos, así como aquellos otros que son objeto de regulación residual. De ahí que las claves de ésta sean la firmeza frente a los comportamientos incívicos; la centralización de las responsabilidades sobre tutela y abandono en los ayuntamientos (en tanto nuevo servicio público); y, por último, la educación sobre el contenido de la ley y concienciación social.

El bien jurídico protegido son los animales de compañía – extendido en determinadas situaciones a otros animales – , siendo la clave en ambos casos el que éstos se encuentran de manera permanente o temporal en la Comunitat Valenciana, y con independencia del lugar de residencia de sus responsables legales y temporales.

Merece la pena detenerse en las finalidades expresadas en el artículo 2.2 de la norma, para comprobar que más allá de las cuestiones elementales referidas a la tenencia responsable, la erradicación del abandono, el fomento de la adopción, o el control reproductivo, entre otros asuntos, se incorporan cuestiones novedosas como facilitar la correcta educación y socialización de los animales, así como la educación de sus responsables legales.

Otro aspecto que destacar es el relativo a las definiciones contenidas en el artículo 5. Son muchos los conceptos descritos, que van desde el del propio

⁸ Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalitat, sobre protección de los animales de compañía.

animal de compañía, animal sentiente o sintiente; pasando por el de gestión y destino ético; hasta el de santuario de animales. Sin embargo, no resulta del todo satisfactoria la definición otorgada al llamado maltrato de animal de compañía. Según la ley se considerará así la conducta por la cual, por cualquier medio o procedimiento, se ejerce una acción u omisión o comportamiento violento sobre un animal que provoque lesiones que menoscaben gravemente su salud, excepto las posibles lesiones que pudieran sufrir los animales de compañía que hacen tareas o actividades específicas en el ejercicio de sus funciones específicas, o que lo someten a explotación sexual, o abandono en condiciones en las cuales pueda peligrar su vida o integridad. En ese sentido, creemos que la ley pierde fuelle y coherencia, cuando establece un baremo de gravedad, que deja fuera del maltrato cualquier lesión que menoscabe la salud de los animales de compañía. Entendemos que no es algo casual, más bien es una definición que pretende aplacar las reivindicaciones ligadas a la singularidad en la tenencia de perros de caza.

Otro de los aspectos nucleares de esta norma es el relativo a las obligaciones y prohibiciones de las personas responsables legales y temporales de animales de compañía, reguladas en los artículos 6 y 7, respectivamente. Entre las obligaciones, se hacen expresas las cuestiones sobre alimentación, ejercicio, espacios de habitabilidad adecuados, e incluso la protección frente a las inclemencias del tiempo, así como la misma compañía en los casos de especies gregarias. Interesante también la referencia a la adopción de medidas necesarias para evitar que la tenencia, presencia o circulación de los animales pueda intimidar o suponer peligro, amenaza o directamente daños a las personas, animales o cosas. Entre las muchas cuestiones prohibidas, está la de llevar animales de compañía atados a vehículos de motor en marcha en todo caso, o a cualquier otro medio de transporte que exceda de sus capacidades fisiológicas de desplazamiento y que perjudique su salud. También prohibida la venta o donación a menores de dieciocho años sin la autorización de quienes tengan su patria potestad o custodia.

La ley es tajante en la prohibición de las actividades circenses, feriales y otros espectáculos con animales, al igual que lo hace con el llamado “sacrificio cero” de animales, ya sea por razones económicas, sobrepoblación, ausencia de

plazas, o dificultades de acogida. También se regula y limita la eutanasia de los animales domésticos que se prevé cuando la enfermedad o lesión no tenga tratamiento, o cuando el tratamiento no evite la agonía o el sufrimiento crónico incapacitante para la vida del animal. En ese aspecto, la ley llega a prever para casos de evidente peligrosidad y como último recurso, que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado tengan que hacer uso de las armas de fuego.

Son muchos los temas que se regulan y que no pueden tratarse en esta crónica. Sin embargo, no quisiéramos dejar de comentar algunos aspectos sobre el renovado papel otorgado a los municipios. A las competencias propias en materia de recogida y gestión de animales errantes y abandonados regulada en el artículo 33.3.q, de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, el nuevo texto legal deja ahora en manos de los ayuntamientos asuntos como la regulación del Síndrome de Noé. Esto es, la regulación y resolución del número máximo de animales de compañía en viviendas, mediante un criterio de flexibilidad y proximidad a las situaciones concretas. También se habilita a los ayuntamientos a la creación de tasas (con destino finalista) por acogida, cría y tenencia, así como el uso censatario del Registro Supramunicipal de Identificación de Animales de Compañía⁹.

Los ayuntamientos centralizarán de forma exclusiva la recogida, acogida y adopción de animales domésticos, considerándose ahora un servicio público, que se podrá gestionar de forma directa o indirecta, a través de las fórmulas administrativas típicas como los contratos de concesión o de servicios, entre otras. A partir de ahora los municipios han de disponer de un servicio de 24 horas de urgencia, 365 días al año, para la recogida, la acogida y la atención veterinaria de los animales abandonados, perdidos, errantes, confiscados o decomisados.

Lógicamente, el traslado de estas funciones sobre los ayuntamientos –en tanto protagonistas del cumplimiento efectivo de esta ley y de su divulgación– no está prevista de forma inmediata, sino que se les ha dotado de un periodo transitorio de dos años. Como se comentó al principio, uno de los objetivos prioritarios de

⁹ Este registro encabeza la estructura institucional creada a efectos de blindar las previsiones legales sobre la erradicación del abandono y el fomento de la adopción. Se instaura igualmente el Registro de Núcleos Zoológicos de la Comunitat Valenciana, Registro de Entidades Colaboradoras de Protección y Defensa Animal, y el Consejo Asesor y Consultivo en Materia de Protección de Animales de Compañía. Sin olvidarnos del registro de inhabilitados en el marco de los preceptos sancionadores.

la reforma es incrementar la firmeza frente a los incívicos, con el endurecimiento de la disciplina. Por ello, consciente de que la escasez de medios de muchos municipios puede terminar frustrando ese objetivo, la norma establece también aquí el destino finalista de la recaudación, así como la posibilidad de solicitar auxilio administrativo a las diputaciones provinciales para la instrucción de los expedientes sancionadores, e incluso suscribir acuerdos generales con éstas sobre las competencias atribuidas por esta ley. En cambio, se echa de menos alguna previsión sobre un eventual incumplimiento de estas obligaciones por parte de los ayuntamientos, y quizá también algún mecanismo institucional de evaluación de la implementación de este nuevo sistema municipal.