

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

SARA SISTERO RÓDENAS

Profesora asociada de Derecho administrativo

Universitat Jaume I

sistero@uji.es

SUMARIO: 1. Fomento de la participación y el asociacionismo. 2. Medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial. 3. Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana. 4. Estrategias de desarrollo local participativo del sector pesquero. 5. Ayudas a la mejora de la competitividad y sostenibilidad de las explotaciones ganaderas de la Comunitat Valenciana. 6. Ayudas al desarrollo y a la aplicación de proyectos de R+D+I en materia medioambiental de adaptación, mitigación del cambio climático y transición ecológica en la Comunitat Valenciana.

1. FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y EL ASOCIACIONISMO

El 24 de abril de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

Es de todo punto conocida la interdependencia que existe entre la eficacia y desarrollo del Derecho ambiental y la articulación de instrumentos de participación pública.

La Comunitat Valenciana ya contaba desde 2015 con una ley autonómica específica sobre participación ciudadana, sin embargo, tras ocho años de vigencia se ha considerado necesario reformular el planteamiento sobre esta nueva norma de la que damos cuenta aquí. Lo cierto, es que el contexto regulatorio en el ámbito de la participación ha cambiado y desarrollado

especialmente en el último lustro, siendo obligada la mención de la Ley 1/2022, de la Generalitat de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. Con todo, el verdadero cambio de paradigma, que justifica la derogación de la ley de 2015, es la nueva comprensión que el legislador valenciano hace de la cultura de la participación como parte del derecho de participación.

La norma incluye entre sus antecedentes la definición europea del principio de apertura contenida en el artículo 1 y 11 del Tratado de la Unión Europea. Además, hace mención especial a la emblemática Ley 27/2006, derivada de la ratificación de España del Convenio de Aarhus, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El planteamiento de la nueva norma radica en la insuficiencia del modelo tradicional de democracia representativa. En esta línea, la ley apuesta por una nueva cultura de la gobernanza participativa, que se ancla en la declaración institucional previa, de 7 de febrero de 2020, sobre los procesos participativos de la Generalitat, por la que el Consell se comprometió a dotar a la ciudadanía de recursos útiles y eficientes para su participación en los procesos de definición de políticas públicas y de toma de decisiones. De igual modo, el portal de participación de la Generalitat puesto en marcha en 2022, constituyendo el instrumento tecnológico de escucha de la ciudadanía. De la lectura del preámbulo, podemos extraer que el fin último de la nueva ley es articular los mecanismos de fortalecimiento de la sociedad civil, como canal de la participación colectiva, y de promoción del interés por la esfera pública. En concreto, se hace hincapié en dos estímulos: por un lado, la vertebración del tejido asociativo de la Comunitat; y, por otro, la educación en participación. Por último, la ley de una forma novedosa se refiere a la implicación de las personas valencianas en el exterior.

El título preliminar establece la titularidad del derecho a la participación sobre el criterio de residencia. Por lo que serán titulares a efectos de esta ley, toda la ciudadanía residente y también los valencianos que lo hacen en el exterior. De igual forma las agrupaciones, plataformas o incluso «cualquier movimiento sin personalidad jurídica». Se observa por tanto una configuración amplia, que no establece limitaciones de edad, en consonancia con la Ley 26/2018, de 21 de

diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia.

En el título I, se regula la iniciativa ciudadana, y de forma novedosa la participación ciudadana en la elaboración de normas y planes, sumando e innovando sobre la base de la regulación básica contenida en la Ley 39/2015 (LPAC). Resulta reseñable, que, a diferencia de la normativa básica, la ley valenciana, no considera que la tramitación urgente del procedimiento constituya causa de omisión del trámite de consulta previa. Por lo que el trámite resultará igualmente exigible en esos casos, más el plazo de la consulta se ve reducido de un mes a diez días naturales.

El capítulo II del mismo título se ocupa de la composición y funciones del nuevo Consejo de Participación Ciudadana, concebido como máximo órgano de participación en el seno del Consell.

En el Título II de la ley se regula las medidas de promoción de la participación y los programas de formación, destinados a la ciudadanía, pero también a los empleados públicos y profesorado. En línea con el desarrollo de la competencia ciudadana, en todas las etapas formativas, se fomenta por la ley la innovación e investigación en participación, así como las alianzas con las universidades públicas.

Por último, el Título III se destina al fomento de los vínculos entre las personas valencianas residentes en el exterior, favoreciendo con ello su implicación y participación a través de los preexistentes CEVEX (Centros de valencianos en el exterior) y la creación del nuevo Consejo de Personas Valencianas en el Exterior. La regulación pone en valor la juventud valenciana desplazada, promoviendo su recuperación.

2. MEDIDAS CONTRA EL DESPOBLAMIENTO Y POR LA EQUIDAD TERRITORIAL

Estudiamos a continuación la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana. Podemos decir que, en línea con otras tantas normas

de este tipo, se trata de un texto legal de los que podemos denominar leyes-manifiesto. Incorpora multitud de aspectos de interés dentro de la potestad de fomento de la administración valenciana, pero son escasas las obligaciones reales para con los fines de la ley.

La ley en cuestión abre con el preámbulo, en el que se justifica la necesidad normativa en la particular situación de despoblamiento que se vive en las comarcas de interior y montaña de la Comunitat Valenciana. Ciertamente este fenómeno ha adquirido un carácter estructural en nuestro territorio, que a juicio del legislador precisa de un enfoque integral, multisectorial y estable en el tiempo.

Entre los antecedentes de la norma figura la Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, modificado posteriormente por Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, del Consell.

Es evidente que, tras el despoblamiento, el reto demográfico es una prioridad, pero la norma deja claro que no la única en la actualidad. El enfoque de esta ley aborda el despoblamiento de las zonas rurales desde una perspectiva medioambiental, en el marco de la lucha y adaptación al cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, y la transición energética, entre otros. Desde luego, es innegable el carácter transversal de las políticas públicas contra la despoblación, buena cuenta de ello la dan el anclaje competencial de esta ley, que va desde el régimen local, pasando por vivienda, montes, o turismo.

El artículo 1 de la ley establece como objetivo de esta la promoción de un desarrollo ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado. Son muchos los aspectos que se regulan y fomentan en el seno de esta nueva norma (mayores, brecha digital, ciudadanía, migraciones, agricultura...), aunque quisiéramos destacar las constantes referencias a la participación ciudadana y a la gobernanza colaborativa entre agentes públicos y privados. Con todo, a continuación, daremos cuenta del perfil medioambiental de esta nueva ley.

El artículo 35 introduce previsiones sobre el fomento de turismo sostenible en los definidos como municipios en riesgo de despoblamiento. Se incorpora la línea del Código ético del turismo valenciano, así como la Ley 15/2021, de 7 de

junio, de la Generalitat, de turismo, ocio, y hospitalidad de la Comunitat Valenciana.

En clave de sostenibilidad social, económica y ambiental, el artículo 37 establece el deber de articular medidas de apoyo al sistema agroalimentario como elemento vertebrador del paisaje rural. En este mismo ámbito de actuación se prevé la recuperación de la agricultura de secano en terrenos abancalados de las zonas forestales para el fomento del mosaico agroforestal. Además, se promocionarán las iniciativas de consumo responsable y sostenible en el conjunto de la Comunitat Valenciana, que contribuyan al consumo de proximidad locales, agroecológicos y de calidad diferenciada.

Guiado igualmente por el principio de sostenibilidad, la norma impulsa la gestión forestal y la prevención de incendios «apoyando a la producción de productos forestales maderables y no maderables, que redunden positivamente en la rentabilidad de los montes y el empleo en este sector, mediante la introducción de nuevas tecnologías en el sector y herramientas de gestión sostenible y promoción de los productos forestales de la zona».

Resulta especialmente importante la previsión del artículo 38.6 por la que la Conselleria competente promoverá la investigación, inventariado y conservación de suelos a fin de favorecer la lucha contra la erosión y la desertificación, de forma que « que impulse el papel clave de los suelos como sumidero de carbono, para la retención de humedad y como reservorio de biodiversidad y geodiversidad, y cuya gestión pueda convertirse en un factor de especialización y generación de empleos en zonas forestales y municipios en riesgo de despoblación».

Por último, la ley 5/2023 establece la necesidad de apoyar el desarrollo de energías renovables como fórmula generadora de riqueza y empleo de calidad en los municipios en riesgo de despoblamiento, así como el impulso del uso eficaz y eficiente del agua para regadíos, estableciendo como prioritarias las actuaciones de modernización ligadas al ahorro (artículo 40).

3. REGLAMENTO DE LA LEY 3/1993, DE 9 DE DICIEMBRE, FORESTAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Analizamos a continuación el Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana.

La exigencia de reformar el hasta ahora vigente reglamento de la Ley forestal de 1993 se sustancia por la evolución que ha tenido la materia, así como el conjunto de normas que han venido contribuyendo a la regulación, pero principalmente por el cambio legal protagonizado por la Ley 13/2018, de 1 de junio, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana.

Siguiendo el tenor literal del preámbulo el presente decreto tiene como objeto, además de armonizar y refundir los diferentes textos normativos, reforzar la participación ciudadana y la seguridad jurídica, simplificar los procesos y reducir las cargas de los trámites administrativos en este ámbito sectorial. El resultado es una norma extensa pero francamente clara en su estructura.

El grueso de la regulación está recogido en trece anexos, esencialmente y del que daremos cuenta aquí, el primero de ellos.

La norma reglamentaria regula en detalle los mecanismos de protección del dominio público forestal, entre los que cabe destacar el Catálogo de montes de dominio público y de utilidad de la Comunitat Valenciana. Asimismo, recupera el concepto y régimen jurídico de los montes públicos, su régimen de afectación, desafectación y mutación demanial. Incluye precisiones sobre la adquisición, enajenación y permuta de los montes públicos, y detalla el procedimiento de recuperación posesoria, y el de deslinde y amojonamiento.

Muy interesante, en el campo de la regulación de los usos de este dominio público, la regulación contenida sobre las concesiones demaniales para proyectos de absorción de dióxido de carbono (CO₂).

Como adelantábamos, la norma incluye instrumentos específicos de participación, como es el caso de la Mesa Forestal de la Comunitat Valenciana y los Consejos forestales de demarcación.

En clave de sostenibilidad, los artículos 62 a 65 se ocupan de los instrumentos de gestión forestal (ITGF), el Plan técnico de gestión forestal (PTGF) y los Modelos tipo de gestión forestal (MTGF).

En el plano de las acciones de fomentos, existen previsiones de ayuda a las inversiones de empresas que desarrollen su responsabilidad en materia forestal, así como del llamado asociacionismo forestal, así como del empleo y voluntariado en el sector, específicamente en ámbito de la prevención de incendios. Está contemplada el desarrollo del Fondo Forestal Valenciano para poner en marcha el Programa valenciano de pago por servicios ambientales forestales. En paralelo se incorporan previsiones en materia de investigación y desarrollo de líneas estratégicas de innovación para ampliar el conocimiento científico disponible de los ecosistemas y montes de la Comunitat Valenciana. Siguiendo con los aspectos más novedosos de la reforma, las referencias al uso recreativos en el medio forestal y natural parten del uso y disfrute sostenible de la naturaleza. Por lo que en los artículos 105 y siguientes se incluye el régimen de autorización de actividades en suelo forestal que puedan entrañar riesgo medioambiental, porque participen número superior a 25 vehículos a motor.

El cierre del reglamento incorpora importantes previsiones en la prevención de incendios forestales y, por ende, el régimen de usos del fuego en los terrenos forestales y en la Zona de Influencia Forestal. En ese sentido, queda regulados los Planes locales de quemas agrícolas (PLQ). En consonancia quedan incluidas en la misma normativa el Protocolo de actuaciones de restauración ambiental post-incendio, incluido el denominado «año cero» en referencia a las actuaciones inmediatas con carácter de emergencia.

El título VII del reglamento cierra el mismo con la regulación del resarcimiento de daños y los procedimientos de restauración ambiental –con referencias expresas a la elaboración y aprobación del proyecto de restauración– y de indemnización de daños y perjuicios.

4. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO DEL SECTOR PESQUERO

Se ha publicado la ORDEN 24/2023, de 10 de agosto, de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se regula el procedimiento de

elaboración y selección de las estrategias de desarrollo local participativo del sector pesquero (EDLP) en el marco del periodo de programación del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA) 2021-2027.

Se trata de la materialización de las previsiones en materia de grupos de acción local y las estrategias de desarrollo local participativo (EDLP) incluidas en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura.

La cuestión es que se han aprobado conjuntamente las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de las ayudas preparatorias para la elaboración de las EDLP, que les permitirá después convertirse en Grupos de Acción Local de Pesca (GALP).

El desarrollo local participativo aparece adscrito a la Prioridad 3 del FEMPA con el objetivo de «permitir una economía azul sostenible en las zonas costeras, insulares e interiores, y fomentar el desarrollo de las comunidades pesqueras y acuícolas». En ese sentido, la norma comentada contribuye al desarrollo de una economía azul sostenible en la Comunitat Valenciana.

En la regulación que se hace del procedimiento de selección de las EDLP del sector pesquero, se describe como contenido mínimo que estas estrategias deberán contribuir a posibilitar una economía azul sostenible en las zonas costeras, insulares e interiores, y a fomentar el desarrollo de las comunidades pesqueras y acuícolas, tal como establece el artículo 29 del RFEMPA.

Asimismo, el artículo 41 de la Orden, concluye en la necesidad de que una vez sean aprobadas las Estrategias de Desarrollo Local Participativo, y pasen a ser reconocida como GALP tendrán la consideración de «Entidad Colaboradora», existiendo el deber de formalizar los pertinentes convenios de colaboración con los Organismos intermedios de Gestión.

5. AYUDAS A LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La ORDEN 10/2023, de 4 de mayo, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la mejora de la competitividad y sostenibilidad de las explotaciones ganaderas de la Comunitat Valenciana, tiene por objeto favorecer las inversiones realizadas por los titulares de las explotaciones ganaderas con la finalidad de renovar las instalaciones, los equipos y las infraestructuras de las explotaciones ganaderas, con especial atención a la mejora de las condiciones de higiene, salubridad y bioseguridad que redunden en el bienestar animal y la sostenibilidad y reducción de los impactos ambientales producidos por la propia actividad ganadera.

El artículo 3 de la Orden, incluye entre las inversiones subvencionables cinco líneas de proyectos. El primero vinculado con la mejora de la bioseguridad y condiciones higiénico-sanitarias. El segundo sobre la mejora del bienestar de los animales y seguridad de la explotación. El tercero, inversiones que se destinen a promocionar la bioeconomía circular sostenible, así como el fomento de la ganadería ecológica. El cuarto, referido a la eficiencia energética, el ahorro de agua y energía y a la implantación de energías sostenibles. Y, por último, aquellos que propicien la reducción del impacto ambiental y de la emisión de gases invernadero y mitigación y adaptación al cambio climático.

6. AYUDAS AL DESARROLLO Y A LA APLICACIÓN DE PROYECTOS DE R+D+I EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL DE ADAPTACIÓN, MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Cerramos esta última crónica de 2023, en alusión a la ORDEN 19/2023, de 30 de junio, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se establecen las bases

reguladoras para la concesión de ayudas al desarrollo y aplicación de proyectos de I+D+i en materia medioambiental de adaptación, mitigación del cambio climático y transición ecológica en la Comunitat Valenciana.

En el marco del Acuerdo de París de 2015, y el Paquete de la Comisión Europea sobre Energía Limpia de 30 de enero de 2016, así como específicamente al amparo de la Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía 2030, este reglamento parte de la imperiosa necesidad de fomentar la investigación en materia de adaptación y mitigación de cambio climático, en tanto «mayor amenaza para la salud mundial del Siglo XXI». El planteamiento de la Orden no es tanto limitarse a fomentar soluciones de reducción de emisiones, sino estudiar soluciones que minimicen la vulnerabilidad de las personas respecto de los problemas derivados del cambio climático.

En paralelo se asume que las ayudas tienen como finalidad fomentar las actividades de I+D+i con el fin de incrementar la competitividad y liderazgo internacional de la ciencia y la tecnología a través de la generación de conocimiento científico, en particular en las siguientes áreas: energías renovables; almacenamiento de energías renovables; nuevos materiales o nuevas aplicaciones de materiales de uso en cualquier ámbito productivo que impliquen reducción de gases de efecto invernadero; y técnicas de captación de CO₂.