

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO¹

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

1. Economía sostenible

Finalmente ve la luz la polémica **Ley de las Cortes Generales 2/2011, de marzo, de Economía Sostenible**. Tiene por objeto introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear las condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible (artículo 1). La Ley entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, garantizando el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras, para atender sus propias necesidades. Es decir, mantiene el enfoque antropológico de la inicial concepción oficial del concepto de desarrollo sostenible en el Informe Brundtland (1987). La Ley trata materias de competencia estatal de indudable incidencia territorial como, por ejemplo, el modelo energético sostenible (artículos 77 y siguientes); los objetivos de la planificación estatal del transporte, en el marco de la cohesión social y territorial (artículo 87); o la rehabilitación y renovación para la sostenibilidad del medio urbano (artículo 109).

2. Protección de las infraestructuras críticas

Ante los riesgos que plantea la globalización en materias como el terrorismo internacional, el

crimen organizado o la proliferación de armas de destrucción masiva, se hace necesario identificar las infraestructuras básicas que permitan la prestación de los servicios básicos esenciales y que constituyen el soporte y hacen posible el desenvolvimiento de los sectores productivos, de gestión y de la vida ciudadana en general. En el marco de las prioridades estratégicas de la seguridad nacional se encuentran las infraestructuras, que están expuestas a una serie de amenazas. Para su protección es imprescindible, por un lado, catalogar el conjunto de aquellas que prestan servicios esenciales a nuestra sociedad y, por otro, diseñar un planeamiento que contenga medidas de prevención y protección eficaces contra las posibles amenazas hacia tales infraestructuras, tanto en el plano de la seguridad física como en el de la seguridad de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La entrada en vigor de la Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (en adelante, Directiva 2008/114/CE), constituye un importante paso en la cooperación en esta materia en el seno de la Unión. En dicha Directiva se establece que la responsabilidad principal y última de proteger las infraestructuras críticas europeas corresponde a los Estados miembros y a los operadores de las mismas, y se determina el desarrollo de una serie de obligaciones y de actuaciones por dichos Estados, que deben incorporarse a las legislaciones nacionales. En consecuencia, y dada la complejidad de la materia, su incidencia sobre la seguridad de las personas y sobre el funcionamiento de las es-

e-mail: obouazza@der.ucm.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación

territorial del Estado» (DER2009-13764/JURI), dirigido por el Prof. Dr. D. Tomás CANO CAMPOS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

estructuras básicas nacionales e internacionales, y en cumplimiento de lo estipulado por la Directiva, se aprueba la **Ley de las Cortes Generales 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas** cuyo objeto es, por un lado, regular la protección de las infraestructuras críticas contra ataques deliberados de todo tipo (tanto de carácter físico como cibernético) y, por otro lado, la definición de un sistema organizativo de protección de dichas infraestructuras que aglutine a las Administraciones Públicas y entidades privadas afectadas.

3. Indemnización previa a los terceros de buena fe frente a sentencias de derribo

En los años del *boom* urbanístico se concedieron toda una serie de licencias ilegales para la construcción de viviendas, como es bien sabido. Ahora, el Parlamento de Cantabria, con la finalidad de proteger a aquellos particulares que adquirieron una vivienda sin saber que la licencia era ilegal —es decir, los terceros de buena fe—, ha aprobado la **Ley 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística**. En base a esta Ley, no podrá ejecutarse una sentencia de derribo a menos que la Administración haya resarcido previamente al particular en base a la responsabilidad patrimonial de la Administración. Concorre, por consiguiente, el interés general a la legalidad urbanística y a una ordenación racional del territorio y los derechos individuales de los adquirentes de buena fe, con la finalidad de evitar su desprotección en el tiempo que transcurre entre el derribo y la obtención del resarcimiento por parte de la Administración, como ocurría hasta ahora.

4. Ordenación del territorio, urbanismo y espacios naturales protegidos

En los últimos meses ha habido una intensa actividad normativa en el seno de los gobiernos y parlamentos autonómicos en la aprobación de normativa urbanística, territorial y referida a la conservación de la naturaleza. En primer lugar, hay que hacer referencia al **Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que**

se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio de Galicia. Este instrumento central de ordenación del territorio gallego se dicta en el seno de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Las directrices de ordenación del territorio (DOT) se configuran como un instrumento de carácter global, expresión de la política territorial, que debe constituir el marco general de referencia estableciendo las pautas espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la comunidad, integrando, si es el caso, las emanadas desde el Estado así como las propuestas que surjan desde las entidades locales. También, como no puede ser de otra manera, tendrán bien presente la política territorial europea, por lo que las referencias fundamentales de este nuevo instrumento serán: el desarrollo económico equilibrado y sostenible, para que Galicia se siga aproximando a los niveles de renta y de riqueza de las regiones más desarrolladas; la cohesión social y la mejora de la calidad de vida de la población, de modo que todas las personas dispongan de un nivel adecuado de servicios y de oportunidades; y la utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Castilla y León también se ha dotado de un nuevo instrumento de ordenación del territorio, si bien de carácter parcial. Me refiero a la **Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León**. Estas Directrices tienen por objeto establecer un marco de referencia que, basado en las capacidades de la Montaña, sirva para potenciar la dinamización social y económica del ámbito, respetuosa con la protección de sus valiosos elementos naturales y culturales, buscando un modelo territorial equilibrado espacial y socialmente, desde estrategias de desarrollo sostenible y de utilización racional de los recursos, orientando el planeamiento local y sectorial. Partiendo de estos objetivos básicos, las Directrices pretenden consolidar un modelo territorial con incidencia directa sobre la mejora de las condiciones de la calidad de vida de los ciudadanos del ámbito de la Montaña Cantábrica Central. Por ello, se considera primordial fijar e incrementar la población y dotarla de un adecuado acceso a los servicios, manteniendo los rasgos y características del modo de vida de los espacios rurales, e incrementar simultáneamente los servicios y mejorar las infraestructuras.

Para alcanzar estos objetivos, las Directrices plantean la realización de un programa de actuaciones que determinará las decisiones de inversión asociadas a cada una de las líneas de actuación.

Por otro lado, el Parlamento extremeño ha aprobado la **Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura**. Se trata de una reforma legislativa que pretende ofrecer claridad en relación con las actuaciones permitidas en suelo no urbanizable, garantizando una mejor coordinación de los diferentes instrumentos generales y sectoriales de ordenación del territorio, así como los urbanísticos.

Hay que hacer referencia también a la **Ley aragonesa 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña**, que tiene por finalidad la modificación de la legislación turística, de ordenación territorial y urbanística para lograr ese objetivo.

Por su parte, la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha ha aprobado la **Ley 11/2011, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza**, con la finalidad de establecer un nuevo régimen jurídico para la tenencia, cría en cautividad y comercio de especies exóticas y la reproducción en cautividad de fauna amenazada. Esta misma Comunidad Autónoma ha aprobado por Ley, en los últimos meses, la declaración de dos Parques Naturales. Me refiero a la **Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara**; y a la **Ley 6/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural del Valle de Alcudía y Sierra Madrona**. Igualmente, debo referirme a la **Ley de Castilla y León 18/2010, de 20 de diciembre, de declaración del Parque Natural «Sierra Norte de Guadarrama» (Segovia y Ávila)**; y a la **Ley aragonesa 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro**.

5. Movilidad

En esta materia se ha aprobado la **Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana**. Tiene por objeto regular las diversas competencias que en materia de movilidad corresponden al Gobierno valenciano de

acuerdo con el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma. En particular, establecer los criterios generales destinados a promover la movilidad en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente; regular los instrumentos de planificación necesarios en orden a alcanzar los objetivos antes señalados; regular el servicio público de transporte terrestre de viajeros y el servicio de taxi; y regular las infraestructuras de transporte, así como las logísticas.

6. Energía y prevención de la contaminación lumínica

En materia de energía también encontramos novedades legislativas. En concreto, tres Comunidades Autónomas se han dotado de una nueva regulación.

En primer lugar, me refiero a la **Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crean el canon eólico y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía en Castilla-La Mancha**. Se crea el canon eólico con la finalidad de extender los beneficios derivados del aprovechamiento del recurso eólico, por la implantación de instalaciones de generación eléctrica a partir de la tecnología eólica, al conjunto del territorio regional y como instrumento compensatorio de las afecciones vinculadas al desarrollo de esta actividad económica. Igualmente, con el fin de estimular el avance tecnológico asociado a la generación de energía renovable y el uso racional de la energía, se crea el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía (FODER).

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la **Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo en Canarias**. Se trata de una reforma legislativa que trata de mejorar la coordinación del sector energético con respecto de las disposiciones de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma.

Y, en tercer lugar, hay que citar la **Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de prevención de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y eficiencia energéticas deri-**

vados de instalaciones de iluminación de Castilla y León. Tiene por objeto regular el funcionamiento de las instalaciones, dispositivos luminotécnicos y equipos auxiliares de iluminación y alumbrado exterior de titularidad pública o privada, así como de iluminación y alumbrado interior de titularidad pública o privada cuando incida de manera notoria en el exterior. La finalidad de la Ley es prevenir y, en su caso corregir, la contaminación lumínica en el territorio de la Comunidad Autónoma, así como fomentar el ahorro y la eficiencia energéticos de los sistemas de iluminación. A tal fin, con esta Ley se pretenderá, proteger el entorno frente a las intrusiones y molestias luminosas; preservar las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la salud de las personas, de la flora, de la fauna y de los ecosistemas nocturnos en general; promover la eficiencia y ahorro energético de los sistemas de iluminación para contribuir de este modo a la lucha contra el cambio climático, sin mengua de la seguridad; defender en lo posible el paisaje y la garantía de la visión nocturna del cielo, para salvaguardar así la calidad de su aspecto y facilitar su visión, con carácter general; y evitar la intrusión lumínica en el entorno domestico y minimizar sus molestias y perjuicios.

7. Turismo, espectáculos públicos y actividades clasificadas

Como consecuencia de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como Directiva «Servicios», Estado y Comunidades autónomas están adaptando sus normativas sectoriales para ajustarse a sus disposiciones. El sector turístico es de los más afectados por esta regulación comunitaria. Implica, en términos generales, la sustitución del régimen de autorización para el ejercicio de actividades turísticas por una declaración responsable del cumplimiento de los requisitos legales, que debe hacer el interesado antes de comenzar el ejercicio de la actividad de que se trate. Ello tiene indudables consecuencias en materia de urbanismo y territorio. En este contexto se enmarca la **Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura**; la **Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo del Principado de Asturias**; la **Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos**

públicos de la Comunidad Valenciana; la **Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha**; y la **Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias**. Esta última norma, a la vez, establece una normativa que viene a sustituir el viejo Reglamento estatal de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1966.

8. Comercio

La Directiva «Servicios» también ha impactado de lleno en la actividad comercial. Por ello, en los últimos meses, varias Comunidades Autónomas se han dotado de una nueva regulación en esta materia. Es el caso, en primer lugar, de la Comunidad Valenciana, que ha aprobado la **Ley 3/2011, de 23 de marzo, de comercio**. En su artículo 33 liberaliza la implantación de los establecimientos comerciales de impacto territorial, estableciendo en su párrafo 1º, con carácter general, que la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta al régimen de autorización comercial. No obstante, para compatibilizar la planificación urbanística local con la planificación territorial, que considera la capacidad del territorio valenciano para albergar actividades comerciales que generan impactos supramunicipales, se articula un régimen excepcional de autorización autonómica de establecimientos comerciales, individuales o colectivos, cuando éstos puedan generar impacto ambiental, territorial y/o en el patrimonio histórico-artístico (artículo 33.2). La obtención de la autorización comercial autonómica garantizará que las implantaciones comerciales de mayor impacto territorial se ajustan a criterios de planificación supramunicipal, criterios ambientales, producen una ocupación racional de suelo, están sujetas a la existencia de infraestructuras que resuelvan adecuadamente las necesidades de movilidad previstas y no afectan a ámbitos protegidos o de especial interés por su valor histórico-artístico, urbanístico o medioambiental (artículo 33.3).

En segundo lugar, debe citarse la **Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia**. Mantiene en líneas generales, a pesar de la Directiva Servicios, el régimen de autorización comercial autonómica introducido por Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de or-

denación del comercio interior de Galicia, concretando aspectos como el concepto de superficie útil de exposición y venta o el concepto de incidencia supramunicipal, identificado, según reiterada doctrina, con aquellos establecimientos que tengan una superficie útil de exposición y venta de más de 2.500 metros cuadrados. Dicha autorización comercial autonómica se justifica en la necesidad de protección de los entornos urbanos históricos, evitando el proceso de despoblación de los núcleos urbanos, en la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico de Galicia y en la mejora de la calidad de vida de las personas. La autorización autonómica solo será otorgada en aquellos supuestos que garanticen de modo absoluto la adopción de medidas para la protección del medio ambiente, de conservación del patrimonio histórico-artístico de Galicia y de mejora de la calidad de vida de las personas.

En tercer y último lugar, me referiré a la **Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior del Principado de Asturias**. La construcción o apertura, ampliación, cambio de actividad o traslado del equipamiento comercial están sujetos a la obtención de las licencias municipales urbanísticas y, en su caso, de actividades clasificadas. La licencia será obligatoriamente comunicada de modo fehaciente por los Ayuntamientos a las Consejerías competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en materia de comercio en el plazo de un mes desde su concesión. Además, el fuerte impacto en el territorio y en el medio ambiente de los grandes equipamientos comerciales, por los desplazamientos de población que provocan y por su repercusión en las vías de comunicación, red de infraestructuras o de transporte, estructuración urbana y paisaje, justifica la especial consideración de la autorización clásica desde la perspectiva de una adecuada planificación y ordenación territorial que la Directiva de Servicios no impide y que esta Ley concreta en las evaluaciones de impacto estructural y ambiental, ya previstas, como instrumentos de ordenación del territorio, en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril. Se exime, no obstante, de evaluación de impacto estructural a los proyectos de gran equipamiento comercial que puedan ejecutarse en zonas o sectores industriales por dedicarse exclusivamente a la venta de

automóviles, embarcaciones y otros vehículos, de maquinaria, de materiales para la construcción y artículos de saneamiento, y centros de jardinería, ya que se trata de equipamientos que, al no ofertar productos de consumo masivo, no generan los flujos y desplazamientos que ocasionan los equipamientos sometidos a evaluación.

9. Patrimonio histórico

La normativa de patrimonio histórico también ha quedado parcialmente afectada por la Directiva «Servicios». Cabe citar, en este sentido, la **Ley 3/2011, de 17 de febrero, de modificación parcial de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura**. En las cuestiones referidas a la ordenación sectorial, se mantiene el régimen de autorización para el ejercicio de intervenciones arqueológicas, así como el sentido negativo del silencio, justificado en una razón imperiosa de interés general, cual es la conservación del patrimonio histórico y cultural, tal y como se establece en el artículo 9.1 b), en relación con artículo 4 de la Directiva «Servicios».

10. Caza

Finalmente, hay que tener en cuenta la nueva **Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura**. Tiene por objeto regular la actividad cinegética y el ejercicio de la caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar de forma ordenada sus recursos cinegéticos. Para ello, se contempla, entre otras medidas, la aprobación del Plan General de Caza de Extremadura que tendrá como finalidad mantener una información completa de las especies cinegéticas, su evolución genética así como el análisis para su gestión, incluyendo la incidencia en la actividad económica de la zona y su repercusión en la protección de la naturaleza. Por su trascendencia medioambiental deberá someterse al preceptivo proceso de información o participación pública. Se contemplan, igualmente, otros planes de tipo comarcal y de especies cinegéticas. Me remito a la lectura de la Ley para averiguar su contenido. Igualmente, el Parlamento vasco ha aprobado la **Ley 2/2011, de 17 de marzo, de caza**.