

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En esta Crónica se da cuenta de la reciente reforma de la Ley estatal de Montes, la cual, en línea con la normativa de las Cortes Generales de los últimos tiempos, trata de compaginar y potenciar el binomio desarrollo y protección. A continuación, se exponen los aspectos más relevantes de la normativa autonómica dictada en los últimos meses, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, medio ambiente, grandes superficies comerciales, vivienda, suelo y turismo en caravana. Destaca la decisiva Ley vasca de vivienda que consagra, con carácter expreso, el derecho subjetivo a la vivienda. También, las moratorias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de la Isla de Mallorca en materia de grandes superficies comerciales, que pretenden proteger el territorio ante la presión del fenómeno de la liberalización en la prestación de los servicios tras la Directiva Servicios, suponiendo un cambio de rumbo frente a la regresión ambiental que había caracterizado la normativa de incidencia territorial de esta Comunidad Autónoma de los últimos años.

1. Reforma de la Ley Estatal de Montes

En el ámbito estatal se ha aprobado la **Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes**. Se trata de una norma que introduce destacadas novedades en el ámbito de los montes, con las que se trata de ahondar en la tendencia normativa de los últimos años de aprovechamiento económico de los entornos naturales, de una manera compatible con su función principal, que sería la de conservación.

Una de las novedades es la integración de un nuevo principio, el de la consideración de los montes como infraestructuras verdes, en línea con la Comunicación de la Comisión al Parla-

mento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 6 de mayo de 2013, «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa». Se entiende que los montes son sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de relevancia. Se profundiza en la visión del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de participar de forma activa. Asimismo, se trata de garantizar el equilibrio de las vertientes económica, social y ecológica de la gestión forestal sostenible. No en vano, se reconoce el concepto de multifuncionalidad de los montes españoles. Esto es, su capacidad de cumplir simultáneamente con varias funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que se dé preferencia a una sobre las demás.

Una novedad muy destacada la encontramos en el necesario instrumento contemplado en el artículo 7. Me refiero a la coordinación en la elaboración y la aprobación de las directrices sobre distintos aspectos de la lucha contra incendios forestales y el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades Autónomas.

Finalmente, hay que resaltar la polémica que ha generado la posibilidad del cambio de uso en un suelo incendiado cuando se den razones imperiosas de interés general, rompiéndose así la regla de su prohibición general durante un plazo de treinta años.

2. Agricultura y desarrollo rural

En esta materia, dos Comunidades autónomas han aprobado recientemente una nueva normativa: Extremadura y Galicia. La **Ley 6/2015, de 24 de marzo, agraria de Extremadura**, tiene, entre otros objetivos, la mejora de la competitividad del sector agrario, fomentar la producción agroalimentaria de calidad, impulsar el desarrollo de la investigación y la innovación en la agricultura, la ayuda a los jóvenes a incorporarse al campo o simplificar la burocracia, así como el reconocimiento social de la actividad agraria y su carácter multifuncional, como productora no sólo de alimentos, sino de otras externalidades inherentes a ella, como son su papel de protección y regeneración medioambiental, de preservación del paisaje y la biodiversidad, de gestión equilibrada del territorio, de conservación del medio rural y del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma. Además, establece un marco legal que permita a los profesionales adecuar sus producciones a las necesidades del mercado, la regulación de todo lo relativo a la calidad agroalimentaria o el reconocimiento del carácter fundamental de los seguros agrarios. Asimismo, permite la transformación en regadío de las Zonas de Interés Regional y Zonas Regables singulares que se declaren, simplifica el procedimiento de concentración parcelaria y amplía la de red primaria de caminos públicos.

Por su parte, la **Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura agraria de Galicia**, contempla como objetivos, el de la mejora las condiciones estructurales, técnicas y económicas de las explotaciones agrarias en Galicia, de acuerdo con criterios de ordenación adecuada y sostenible de las mismas y de sus cultivos y aprovechamientos, cualesquiera que sean estos, bajo la perspectiva de su utilidad económica y social, con el fin de fijar la pobla-

ción en el medio rural en orden a hacer rentable la actividad productiva; la lucha contra el abandono del medio rural; mitigar los efectos perjudiciales sobre la estructura de las explotaciones por causa de la ejecución de grandes obras públicas o de explotación de cotos mineros; o mitigar los efectos del cambio climático mediante el establecimiento de medidas adecuadas y contribuir con actuaciones de adaptación a sus efectos.

3. Ordenación del territorio y urbanismo

La Región de Murcia se ha dotado recientemente de una nueva normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Me refiero a la **Ley 13/2105, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia**. Si bien su artículo 20 contempla una relación de instrumentos de ordenación del territorio, mencionado que el orden de su cita marca su prevalencia, a continuación subraya que dichos instrumentos quedarán excepcionados por las actuaciones de interés regional que procedan, con lo que no parece que se haya optado por un efectivo modelo de desarrollo territorial integrado.

4. Comercio: moratorias de grandes superficies

Ante el destacado impacto que ha supuesto la Directiva sobre libre prestación de servicios, en ámbitos como el turismo y el comercio, algunos territorios están empezando a adoptar medidas de contención, con la finalidad de evaluar las necesidades reales y ponderar con el impacto territorial que implican estas actividades. En el caso del comercio, las Islas Baleares han aprobado recientemente dos moratorias. Una con carácter general, aplicable a las grandes superficies de la Comunidad, de suspensión del otorgamiento de autorizaciones para este tipo de establecimientos por un plazo de seis meses. Esta medida se ha adoptado por **Decreto Ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de establecimientos comerciales de las Islas Baleares**, que vino motivado por la impugnación de la Ley balear del comercio 11/2014, de 24 de julio, ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno central. En esta Ley se contempla la exigencia de una autorización, como control previo, para las grandes superficies. Al suspenderse la aplicación del precepto que regula esta medida de intervención, tras la admisión a trámite del recurso, la Comunidad Autónoma, con la finalidad de evitar daños terri-

toriales irreparables, decidió aprobar la moratoria. Finalmente, el Gobierno central ha decidido retirar el recurso de inconstitucionalidad de la Ley, a pesar de lo cual se mantiene la moratoria, con la finalidad de evaluar la situación del territorio en el plazo establecido. La segunda medida a la que me refería ha sido aprobada por el Consejo Insular de Mallorca. En efecto, el 10 de septiembre de 2015 se aprobó inicialmente la norma territorial cautelar previa a la formulación del Plan Territorial Insular de equipamientos comerciales de Mallorca (Boletín Oficial de las Islas Baleares, 17 de septiembre de 2015). Esta medida, en línea con la adoptada para la totalidad de la Comunidad Autónoma, se aprueba con la finalidad de hacer responder la ordenación sectorial de los equipamientos comerciales a las razones de interés general, relacionadas con la distribución comercial, de conformidad con motivaciones de protección ambiental y del entorno urbano, con la ordenación del territorio y con la preservación de los espacios agrícolas, ganaderos y forestales, así como a reservas estratégicas de suelo rústico, con la protección del patrimonio histórico, artístico, etnológico y con las aptitudes territoriales sobre la base de las infraestructuras existentes. Finalidades de interés general que deberán tenerse en consideración en la ponderación con la libertad en la prestación de servicios de la Directiva europea y la normativa básica estatal.

Se trata, en fin, de dos medidas que reflejan el inicio en el cambio de rumbo hacia una normativa de mayor protección del territorio frente al intenso proceso de regresión ambiental que ha tenido como base, en no pocos casos, la Directiva europea sobre libre prestación de servicios, de cuya transposición sectorial vengo dando cuenta en esta Revista.

5. Protección ambiental

En torno a esta materia, hay que señalar las recientes leyes de Castilla y León y de Extremadura. En primer lugar, la **Ley 4/2015, de 24 de marzo, de patrimonio natural de Castilla y León**, supone una adaptación de la normativa ambiental autonómica a la Ley básica estatal de patrimonio natural y de la biodiversidad. Se aprovecha la ocasión para integrar la normativa ambiental dispersa que existía en cuestiones concretas, como la normativa sobre espacios naturales y la relativa a ecosistemas acuáticos. También, en línea con la normativa autonómica reciente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, se establecen disposiciones de integración de la perspectiva paisajística en los instrumentos de ordenación

territorial y sectorial. En segundo lugar, la **Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de Extremadura**, gira en torno a dos principios fundamentales: la simplificación administrativa, por medio de una reducción de cargas administrativas para los promotores, promoviendo la celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos que la misma regula, así como la reducción de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos. Todo ello con la finalidad de armonizar lo ambiental y lo económico, tratando de complementar una y otra vertiente del concepto de desarrollo sostenible, con el objetivo de la fomento del empleo como telón de fondo.

6. Calidad del suelo

La reciente **Ley 4/2015, de 25 de junio, de prevención y corrección de la contaminación del suelo del País Vasco**, tiene dos objetos principales. Por un lado, establecer una clasificación de las actividades potencialmente contaminantes del suelo. Dicha clasificación se diseña en función de su potencial contaminación y permite determinar obligaciones, a efectos de lo dispuesto en la norma, distintas y más ajustadas a dicho potencial. Por otro lado, con la finalidad de agilizar la intervención administrativa en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo, se prevé también una dualidad de procedimientos en materia de calidad del suelo: el procedimiento de declaración de la calidad del suelo, que tiene por finalidad validar la adecuación del suelo al uso propuesto; así como el procedimiento de declaración de aptitud de uso del suelo, que tiene un carácter más sencillo y tiene por finalidad validar la aptitud del suelo exclusivamente para uso industrial.

7. Vivienda

“El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano por cuanto condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos y un sinfín más reiteradamente puesto de relevancia tanto por la doctrina más autorizada como por los propios tribunales de justicia. El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna». De esta manera tan sig-

nificativa comienza la exposición de motivos de la nueva **Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco**, en la que se aporta un grano más de arena a la consolidación del derecho a una vivienda digna como un auténtico derecho subjetivo, en línea con la reciente evolución doctrinal, legislativa y jurisprudencial¹. Es más, esta Ley pone especial énfasis en destacar el explícito reconocimiento, como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes no disponen de una vivienda digna y adecuada y no tienen recursos económicos precisos para conseguir una. Se reconoce, por consiguiente, un derecho entre cuyas personas destinatarias se incluyen también las personas extranjeras residentes con vecindad administrativa, en base a los tratados internacionales y las leyes.

De otro lado, esta Ley pretende ofrecer una solución a una de las imágenes más dramáticas que nos ha dado la crisis económica y financiera: los desahucios. Al respecto, la exigencia social de una reacción inmediata de la Administración para garantizar el derecho a la vivienda de las personas afectadas por desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias, con el fin de que puedan continuar ocupando su vivienda, ha hecho incorporar el concepto de la expropiación temporal del uso de la vivienda, siempre que se cumplan los requisitos contemplados en la Ley. De esta manera, se declara de interés social la necesidad de vivienda de las personas en situación de emergencia social sometidas a un procedimiento de desahucio. En este decisivo paso ha tenido una importancia fundamental la reciente sentencia del Tribunal de Justicia

de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (Asunto C-415-11), que exige ofrecer una alternativa habitacional a todo aquél que sea lanzado tras una ejecución hipotecaria.

8. Turismo en caravana

Una de las modalidades de turismo que está en auge es, sin lugar a dudas, el turismo en caravana. Asimismo, la vida en viviendas móviles es una clara aspiración de lo que se denominan «nuevos nómadas» así como de la minoría gitana, como una representación de sus tradiciones más ancestrales². Esta forma de turismo o de vida habrá que ordenarla adecuadamente para que se produzca una ocupación del suelo conforme a la Ley. Así, el **Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas de la Comunidad Foral de Navarra**, tiene por objeto la ordenación de estas zonas así como los vehículo tipo caravana, entendiéndose por tales los espacios de terreno debidamente delimitados, dotados y acondicionados, que están abiertos al público para su ocupación transitoria a cambio de precio, por vehículos de dicha clase que acuden a ellas con la finalidad de descansar en su itinerario, acampar y deshacerse de los residuos almacenados en los mismos. Estas áreas deberán cumplir los requisitos exigidos por la legislación general urbanística y sectorial de construcción y edificación, instalaciones, sanidad y consumo, seguridad, prevención de incendios, protección civil, accesibilidad, higiene y protección del medio ambiente, y cualesquiera otras disposiciones que les resulten de aplicación (art. 5.2).

¹ Al respecto, véase el trabajo de Fernando LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional* 102, 2014, 10-56. Véase también, con carácter más general, Juli PONCE SOLÉ, *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid, 2013; así como José ESTEVE PARDO, «La Administración como garante. Una aproximación», *Revista de Administración Pública* 197, 2015, 11-39.

² Al respecto, véase Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, «Análisis normativo y problemática urbanística de los parques de caravanas y *mobile homes* en Inglaterra» CYTET 185, 2015; así como mi trabajo, «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública* 160, 2003, 167-202.