

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Con el inicio de la nueva legislatura estatal, se ha aprobado la primera norma de incidencia territorial. En realidad, se trata de un texto refundido de varias normas, con la finalidad de ofrecer racionalidad, coherencia y sistematicidad a un sector del ordenamiento. Me refiero al *Texto Refundido de la Ley de prevención y control de la contaminación*. Por su parte, en la órbita autonómica, los gobiernos y parlamentos de los territorios han aprobado nuevos reglamentos y leyes que tratan de dar respuesta a los problemas más apremiantes, como la reacción frente a los desahucios, consolidada en la *Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña*, adoptada por unanimidad; la reacción frente a la pobreza energética, mediante la aprobación de la *Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón*; la necesaria ordenación y control del denominado «alojamiento colaborativo», de intenso impacto en las ciudades, mediante la aprobación del *Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico del Principado de Asturias*; la puesta en valor y protección del patrimonio arbóreo, como muestra identidad y singularidad de un territorio dado, mediante la aprobación de la *Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia*; y finalmente, la regulación del mercado del vino, en consonancia con el Derecho de la Unión Europea, mediante la *Ley 1/2017, de 3 de enero, de control del potencial vitivinícola de La Rioja*. Comenzaré la Crónica con la nota a la primera norma referida, el Texto Refundido estatal sobre prevención y control de la contaminación.

1. Prevención y control integrado de la contaminación

Reanudada la actividad normativa en el seno de la Administración territorial del Estado, el **Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de pre-**

vencción y control integrados de la contaminación, destaca como primera gran norma que incide en el territorio aprobada en esta nueva legislatura. Se trata de una norma que trata de ordenar, dar coherencia y racionalidad al sistema jurídico en el ámbito de la prevención y control integrado de la contaminación y las disposiciones en materia de emisiones in-

correo electrónico: obouazza@der.ucm.es.

Este trabajo ha sido realizado en el marco de las acciones de dinamización «Redes de Excelencia» «Red temática sobre desarrollo urbano», DER2015-71345-REDT/ Ministerio

de Economía y Competitividad-FEDER, que dirige la Profa. Dra. Dña. María Rosario ALONSO IBÁÑEZ, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

dustriales contenidas en normas con rango de ley. Se integran así en un único texto las modificaciones realizadas a la **Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación** mediante las siguientes leyes: la **Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**; la **Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)**; la **Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera**; la **Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**; la **Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono**; **Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa**; y la **Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados**. En base al principio de seguridad jurídica y de coherencia normativa, se recoge en un único instrumento normativo, parafraseando a don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA¹, las leyes desbocadas en la materia, integrándolas en un único instrumento normativo y se ha hecho armonizado el contenido del articulado.

2. Vivienda, energía y vulnerabilidad social

2.1. Vivienda y exclusión residencial

Un tema recurrente en las últimas crónicas es el de la vivienda en un contexto de crisis, situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclu-

sión social. La legislación española, tanto estatal como autonómica, en cierto modo con el empuje de los movimientos sociales y, sobretudo, de las sucesivas sentencias de condena procedentes de los tribunales supranacionales europeos, están dando pasos significativos en respuesta a la problemática del derecho existencial a la vivienda, que ya no puede ignorarse por más tiempo². La última manifestación viene dada por la **Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña**. Se trata de una Ley técnicamente muy bien elaborada y con un contenido ambicioso en cuyo espíritu late la necesidad de reparar y prevenir en la medida de lo posible uno de los efectos más radicales que ha tenido la grave crisis económica y financiera: los desahucios. En base a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda, activa el mandato a los poderes públicos contemplado en el artículo 47, leído conjuntamente con los artículos 33 (Derecho de propiedad y expropiación forzosa) y 128 (subordinación de toda la riqueza al interés general) de la Constitución («CE», en adelante), vía 10.2 CE, según el cual, las normas referidas a los derechos fundamentales deberán interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por España en la materia. Así, la Ley cita tratados relevantes como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en base al art. 10.2 CE, España y, por tanto, cada uno de los territorios autonómicos que la integran, no deben ignorar, debido a sus compromisos y obligaciones asumidas internacionalmente. Los instrumentos y sentencias procedentes del Derecho Internacional y Comunitario Europeo han dotado de un contenido muy preciso al derecho a la vivienda y han contribuido de una manera decisiva en la consideración de que nos encontramos ante un auténtico derecho subjetivo, como afirma sin ambages buena parte de la doctrina, como el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN.

¹ *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 2006, 110 p.

² Me remito al respecto al trabajo de Fernando LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2014, 10: 56; Julio TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas, 2012, 257 p.; Juli PONCE SOLÉ, «Viviendas vacías, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad» en *Vivienda y crisis: ensayando soluciones: jornadas celebradas en Barcelona*, 19 y 20 de noviembre de 2014 (Dir. Joaquín

TORNOS MAS), Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, Barcelona, 2015, 81-106; Juli PONCE SOLÉ y Guillem FERNÁNDEZ EVANGELISTA, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar: nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 255, 2010, 39-78; y a mi Crónica, «Avances recientes en el reconocimiento efectivo del Derecho a una vivienda digna», *CyTET* 185, 2015, 593-597.

En cuanto a las medidas concretas contempladas en la nueva Ley, **adoptada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña**, encontramos: a) La mediación en el ámbito del consumo; b) La expropiación temporal de viviendas vacías; c) La obligación de realojamiento, en determinados supuestos, de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial; d) La expropiación del derecho de uso en los supuestos concretos recogidos en la ley; e) La dotación de ayudas económicas que permitan mantener el uso de la vivienda habitual; f) La dotación de ayudas económicas para el realojamiento; g) La dotación de las ayudas necesarias para garantizar a las familias en situación de vulnerabilidad el acceso a una vivienda como apoyo básico; h) El apoyo y la información tanto a la Administración de justicia como a los particulares implicados en procedimientos que pueden conllevar la pérdida de su vivienda habitual, para evitar la vulneración de sus derechos fundamentales.

En definitiva, nos encontramos ante una Ley que pretende ofrecer soluciones a una situación de emergencia, fruto de la inaplicación durante tantos años del artículo 47 de la Constitución, que trasciende a los colores políticos, como queda bien demostrado, con el importante acuerdo alcanzado en este caso.

2.2. Pobreza energética

El Derecho de la Unión Europea contiene en varias directivas, sin ningún género de dudas, el mandato de garantizar el suministro de energía necesario para las personas vulnerables, con lo que se prohíbe su desconexión en períodos críticos y considera, por otra parte, la necesidad de adoptar un enfoque integrado en el marco de la política social, de modo que las medidas para hacer frente a la pobreza energética incluyan políticas sociales o mejoras de la eficiencia energética para la vivienda. Este sería el fundamento básico de la nueva **Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón**. Se trata, por consiguiente, de una exigencia que trasciende nuestras fronteras, en base nuevamente a los compromisos y obligaciones que hemos asumido con la Unión Europea.

Esta Ley tiene por objeto:

«la adopción de medidas para paliar y reducir la pobreza energética en los hogares en

situación de vulnerabilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 1).

La Ley entiende por pobreza energética:

«aquella situación de dificultad en la que se encuentra una persona o unidad de convivencia en la Comunidad Autónoma de Aragón para hacer frente al pago del consumo energético con el que satisfacer sus necesidades domésticas básicas, lo que conlleva una falta de acceso normalizado a los servicios básicos de electricidad, gas y agua»

y remite al reglamento de desarrollo para la determinación de los servicios energéticos garantizados. Se consideran personas en situación de vulnerabilidad:

«aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, que sufran o que tengan algún miembro que sufra violencia de género o violencia familiar, que sean o que tengan algún miembro que sea víctima de terrorismo, y aquellas que así se califiquen en virtud de las especiales circunstancias socioeconómicas que les afecten» (art. 3.1).

Para la determinación del concepto de persona en situación de vulnerabilidad se toma en consideración el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, un indicador tomado en cuenta para la concesión de ayudas sociales, así como otros factores, como la violencia de género y el terrorismo (art. 3). De entre las medidas contempladas, consta la ayuda en el pago en la factura de consumo eléctrico, un procedimiento para evitar la suspensión del suministro o proceder a su restablecimiento, así como la cooperación con las empresas suministradoras.

3. Viviendas de uso turístico

Uno de los fenómenos recientes más preocupantes en el ámbito turístico es sin ningún género de dudas la proliferación de oferta turística ilegal de apartamentos turísticos. En concreto, la acogida ilegal de visitantes en viviendas privadas a cambio de una contraprestación económica. Se trata de una actividad que debe controlarse para proteger el interés general. En concreto, el control de la capacidad de carga, la densidad de población, el estrés ambiental en los centros de las ciudades, el derecho a una vivienda digna libre de ruidos de los vecinos residentes así como la competencia desleal con res-

pecto de la oferta turística regularizada. Y en definitiva, la calidad del destino turístico. A este fin, se aprueba el **Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico del Principado de Asturias**³.

4. Patrimonio natural y cultural

La **Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia**, tiene por objeto la promoción y protección del patrimonio arbóreo de la Región, de especial valor natural, histórico y etnográfico. Se excluyen las especies invasoras. También garantiza la protección del patrimonio cultural que representan el conjunto de documentos gráficos, escritos, tradición oral, etcétera, que tiene como protagonistas a estos árboles y al pueblo de la Región, en peligro, por falta de recopilación, lo que facilita su deterioro y desaparición. Por ello, se trata de recuperar el legado documental, etnobotánico y bibliográfico, del conjunto de valores histórico-culturales que reúnen estos árboles singulares. Además, la Ley incluye una primera relación de árboles a proteger, sin necesidad de una resolución posterior de desarrollo de esta Ley.

5. Mercado del vino

La **Ley 1/2017, de 3 de enero, de control del potencial vitivinícola de La Rioja**,

«tiene por objeto regular el régimen jurídico del control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja» (art. 1).

Esta Ley es trasunto del Derecho Comunitario en la materia, que trata de impedir que se produzca un crecimiento excesivamente rápido de nuevas plantaciones de viñedo en respuesta a las evoluciones previstas de la demanda internacional así como las posibles consecuencias negativas en los ámbitos sociales y medioambientales que ello podría implicar. Por ello, la plantación de viñedo sigue estando sujeta a una intervención pública. Con la finalidad de evitar la especulación, el nuevo régimen de autorizaciones de plantación supone la imposibilidad de que se produzca la transferencia de potencial vitícola de una explotación a otra, excepto en los casos en que se produzca la transferencia del viñedo en pie. Esta Ley ha sido aprobada de acuerdo con la normativa comunitaria y la normativa estatal básica y pactada con la Comisión Europea en sus aspectos fundamentales, con el fin de evitar incongruencias con la normativa comunitaria⁴.

³ Al respecto, me remito al completo e interesante trabajo de Ana María DE LA ENCARNACIÓN, «El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *Revista de estudios de la Administración Local y Autónoma* 5, Nueva época, 2016. Me remito también a Herminia CAMPUZANO TOMÉ: «El alquiler de viviendas para uso vacacional a partir de la Ley 4/2013, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Alquiler de Viviendas: la necesaria interpretación conjunta de la LAU y de la legislación turística autonómica», *Revista crítica de derecho inmobiliario* 749, 2015: 1199-1246; Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, «Acción pública y consumo colaborativo. Regulación de las viviendas de uso turístico en el contexto p2p», *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14 (3), 2016: 751-768; y Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO & Tatiana ÍÑIGUEZ BERROZPE, «Las viviendas de uso turístico

en el nuevo entorno P2P. Retos socio-jurídicos para el consumo colaborativo en el alojamiento turístico», *Estudios Turísticos* 2015, 2015, 9-34.

⁴ Sobre estos temas, véase en nuestra doctrina, Carlos COELLO MARTÍN, *Las bases históricas y administrativas del Derecho Vitivinícola español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 1460 p.; Fernando GONZÁLEZ BOTIJA, *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, Atelier, Barcelona, 2003, 436 p.; Carlos COELLO MARTÍN & Fernando GONZÁLEZ BOTIJA, «Reciente jurisprudencia sobre comercialización de vinos (declaraciones saludables y uso de la misma marca comercial para identificar vinos procedentes de distintas denominaciones de origen)», *Revista de derecho agrario y alimentario* 62, 2013: 33-58.