



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 151**

Diciembre 2024

Dirección académica

Eva Blasco Hedo

Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Secretaría

Blanca Muyo Redondo

Responsable de la Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Consejo de Redacción

Eva Blasco Hedo

Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Lucía Casado Casado

Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Carlos Javier Durá Alemañ

Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Sara García García

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Blanca Muyo Redondo

Responsable de la Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

María Pascual Núñez

Doctora en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) y en la Universidad a Distancia de Madrid

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Francisco Delgado Piqueras

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

Eva Desdentado Daroca

Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Luis Alberto Fernández Regalado

Director del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Antonio Fortes Martín

Profesor Titular (Acreditado Catedrático) de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alcalá de Henares

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

J. José Pernas García

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Noemí Pino Miklavec

Profesora de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén (Argentina)

Jaime Rodríguez Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario, Universidad Saint-Louis, Bruselas (Bélgica)

Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Javier Serrano García

Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de la Editorial. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la Revista. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Reservados todos los derechos por la legislación en materia de Propiedad Intelectual.

Lenguaje inclusivo con perspectiva de género: las menciones genéricas en masculino que aparecen en el presente documento se entenderán, en su caso, referidas igualmente a su correspondiente femenino.

Publicación disponible en el [Catálogo general de publicaciones oficiales](#).

© CIEMAT, 2024

ISSN: 1989-5666; NIPO: 152-24-001-9

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

Para cualquier duda o pregunta técnica contactar con bibliotecacieda@ciemat.es



SUMARIO

SUMARIO.....	2
NOTAS DEL EDITOR	¡Error! Marcador no definido.
ARTÍCULOS.....	8
LOS SEDIMENTOS COMO CONDICIONANTES DE LAS CONCESIONES DE AGUAS, Pedro Brufao Curiel.....	9
RÉGIMEN JURÍDICO DEL CUERPO DE AGENTES FORESTALES DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS (CIUDAD REAL): ESTUDIO DE CASO, Francisco José García Salas	41
LA EVALUACIÓN DEL ENFOQUE ECOCÉNTRICO EN EL DERECHO PENAL AMBIENTAL DE LA UE: INDICADORES Y ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1203, Maria Marquès Banquè.....	72
COMENTARIOS	108
RESPONSABILIDAD DE RUSIA POR DAÑOS AL MEDIOAMBIENTE EN UCRANIA, Nicolas de Sadeleer	109
JURISPRUDENCIA SISTEMATIZADA RELATIVA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, Jaime Doreste Hernández, Júlia Isern Bennassar, Sophia Azcona, Irene Rubiera de Felipe	116
ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS CLAVE DEL REAL DECRETO 1085/2024, POR EL QUE SE APRUEBA EL NUEVO REGLAMENTO DE REUTILIZACIÓN DEL AGUA, Blanca Lozano Cutanda, Eduardo Orteu Berrocal	174
LEGISLACIÓN AL DÍA	185
Unión Europea.....	186
Nacional.....	189
Autonómica	193
<i>Galicia</i>	193
<i>Islas Baleares</i>	195
Iberoamérica.....	198
<i>Portugal</i>	198
JURISPRUDENCIA AL DÍA	202
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	203
Tribunal Supremo (TS).....	207
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	214
<i>Andalucía</i>	214
<i>Aragón</i>	217
<i>Cantabria</i>	222
<i>Castilla y León</i>	225

<i>Principado de Asturias</i>	239
ACTUALIDAD	242
Noticias	243
Agenda.....	252
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	254
MONOGRAFÍAS	255
Tesis doctorales	255
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	257
Números de publicaciones periódicas	257
Artículos de publicaciones periódicas	258
Legislación y jurisprudencia ambiental	261
Recensiones	263
NORMAS DE PUBLICACIÓN.....	264

NOTAS DEL EDITOR

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de diciembre de 2024

[Nota del Editor. Grabaciones CIEDA-CIEMAT en canal de Youtube](#)

Estimados lectores:

Tenemos la satisfacción de contar ahora con una lista de Youtube, con el fin de integrar los seminarios impartidos por el CIEDA-CIEMAT:

[Pueden acceder aquí a la lista de Youtube del CIEDA-CIEMAT.](#)

Hasta la fecha, pueden acceder a:

[7 de noviembre de 2024: Prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

- Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación. Alba Nogueira López, Universidad de Santiago de Compostela.
- Instrumentos y buenas prácticas para el ecodiseño y la reparación. Beltrán Puentes Cociña, Universidad de Santiago de Compostela.

[31 de octubre de 2024: Prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

- Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos. Raúl Salanueva Murguialday, Director del Servicio de Economía Circular, Gobierno de Navarra.

[24 de octubre de 2024: Prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

- La prevención y la reutilización desde la perspectiva local. Aitana de la Varga Pastor, Universitat Rovira i Virgili.
- Girona Ciutat Circular: la realidad y la estrategia. Sergi Cot Cantalosella, Concejal de Acción Climática, Ayuntamiento de Girona.

[10 de octubre de 2024: Prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

- Nuevos desafíos de la prevención y circularidad en los envases. José María Fernández Alcalá, Director de Economía Circular de Ihobe (Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco).
- Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE. J. José Pernas García, Universidade da Coruña.

[24 de febrero de 2023: Nuevo reglamento de envases y residuos de envases](#)

- Régimen de responsabilidad ampliada de envases domésticos. Juan José Pernas García, Profesor de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.
- Sistemas de depósito, devolución y retorno. Ángel Ruiz de Apodaca, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra.

[31 de mayo de 2022: Nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)

- Responsabilidad ampliada del productor. J. José Pernas García, Universidade da Coruña.
- La gestión de residuos. Manuela Mora Ruiz, Universidad de Huelva.

[24 de mayo de 2022: nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)

- Intervención administrativa en materia de gestión y producción de residuos. Ángel Ruiz de Apodaca, Universidad de Navarra.
- Suelos contaminados. Aitana de la Varga, Universitat Rovira i Virgili.

[17 de mayo de 2022: nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)

- Prevención y planificación en materia de residuos. Javier Sanz Larruga, Universidade da Coruña.
- Aspectos organizativos y competenciales. Julia Ortega, Universidad Autónoma de Madrid.

[10 de mayo de 2022: nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)

- Principios de la Ley de Residuos. René Santamaría Arinas, Universidad de La Rioja.
- Obligaciones de información de la Ley de Residuos, Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de diciembre de 2024

Nota del Editor. Periodo navideño

Estimados lectores:

El equipo de Actualidad Jurídica Ambiental os desea una muy Feliz Navidad y un Próspero Año Nuevo.



Cesamos nuestra actividad por descanso vacacional, retomando la publicación de la revista el 8 de enero.

¡Feliz Año 2025!

ARTÍCULOS

Pedro Brufao Curiel

Francisco José García Salas

Maria Marquès Banqué

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de diciembre de 2024

LOS SEDIMENTOS COMO CONDICIONANTES DE LAS CONCESIONES DE AGUAS

SEDIMENTS AS WATER PERMITS DETERMINANTS

Autor: Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, pbrufao@unex.es, ORCID: 0000-0002-0407-4053

Fecha de recepción: 04/11/2024

Fecha de aceptación: 02/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00390>

Resumen:

Las concesiones de aguas giran tradicionalmente en torno al volumen de agua, sin tener en cuenta un elemento esencial del régimen de nuestros cursos fluviales, los sedimentos. Existe en ocasiones una amplia diferencia entre el volumen concesional y la capacidad real a la que da derecho cada título concesional, dado que el aterramiento puede llegar incluso a colmatar por completo el embalse o inutilizarlo. En este trabajo se estudian las consecuencias legales de la gestión de los sedimentos en la validez y eficacia de las concesiones, de la mano no solo del Derecho de Aguas, sino también del Derecho Ambiental, cuestión que se ilustra mediante el análisis de los grandes aprovechamientos hidroeléctricos del bajo Ebro.

Abstract:

Water permits have usually dealt with the volume allowed to be withdrawn, and have not generally taken into account an essential part of rivers: sediments. Sometimes a great difference between water permits and the current capacity of water storage may show up given high levels of sedimentation, which may even fill a reservoir or disable it. This essay studies the legal consequences of sediments in water permits validity and effectiveness, according to both Water and Environmental Law, along with a case study upon the lower Ebro river large hydropower dams.

Palabras clave: Derecho de Aguas. Dominio público. Concesiones de aguas. Organismos de cuenca. Sedimentos.

Keywords: Water Law. Public domain. Water permits. River basin authorities. Sediments.

Índice:

1. Introducción
2. La evolución de la gestión de los sedimentos en nuestro derecho de aguas
3. El sistema concesional de los grandes embalses del bajo Ebro a los efectos de la retención de sedimentos
 - 3.1. La concesión original del embalse de Flix
 - 3.2. La unificación de concesiones practicada por el Decreto de 21 de octubre de 1955
 - 3.3. La situación concesional actual de los grandes embalses hidroeléctricos del bajo Ebro y los elementos estructurales de las presas que la condicionan
4. Las previsiones jurídicas ante la retención de sedimentos en el Ebro
 - 4.1. La normativa de la planificación hidrológica y sus efectos en el régimen de explotación de los sedimentos del Ebro
 - 4.2. Los sedimentos retenidos en el pantano de Ribarroja y sus afecciones al municipio de Mequinenza
 - 4.3. La eventual aplicación del instituto de la responsabilidad medioambiental y los deberes inherentes al concesionario demanial como “operador”
 - 4.4. La posible aplicación de la responsabilidad administrativa bajo la normativa de aguas y de protección de la biodiversidad
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Sediments management evolution in our Water Law
3. Water permits system of lower Ebro large dams in relation to sediments impoundment
 - 3.1. The previous water permit of Flix dam
 - 3.2. Water permits unification under the Decree of the 21st of october of 1955
 - 3.3. Current water permits of lower Ebro large hydropower dams and their determining structural elements
4. Legal provisions before sediments impoundments in the lower Ebro
 - 4.1. Water planning and its effects in the sediments regimen of the Ebro river
 - 4.2. Impounded sediments in Ribarroja dam and their effects upon Mequinenza town
 - 4.3. The eventual implementation of environmental liability and the inherent duties of water permittees as operators
 - 4.4. The eventual implementation of administrative liability under both water and biodiversity protection law
5. Conclusion
6. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los sedimentos en las cuencas fluviales españolas es uno de los grandes problemas que apenas en tiempos recientes ha empezado a tratarse o al menos atisbar la planificación hidrológica y la gestión del territorio fluvial. En efecto, la preocupación histórica y jurídica se ha guiado principalmente, y así continua, por la consideración de la gestión hidráulica desde el punto de vista del agua disponible para usos económicos, desconociendo que la geomorfología de los sistemas fluviales y humedales forma parte de la estructura que los sostienen. Este incompleto punto de mira pudiera tener el ejemplo paralelo de la gestión forestal que tuviera como único criterio en nuestro Derecho de Montes un determinado volumen de madera aserrada, sin más.

Los graves problemas derivados de los aterramientos en embalses se han puesto de manifiesto en diversos estudios de corte científico¹, pero no han merecido

¹ Como el de la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA), uno de los principales centros de estudio y debate de la política, régimen jurídico, economía y problemas sociales del agua,

tanta atención desde un punto de vista jurídico y administrativo, capaz de evaluar en el sistema concesional los efectos de la gran transformación de las cuencas fluviales desde el plano morfológico, hidrológico y ecológico, aunque se aprecia una cierta evolución en favor de la inclusión decidida de la gestión de los sedimentos en el Derecho de Aguas.

por cuyo interés reproducimos: “A día de hoy, una inexistente gestión de los sedimentos en España no solo puede poner en peligro la seguridad de las presas, también muchos de los embalses empiezan a colmatarse por estos materiales, con la consecuente pérdida de capacidad de almacenamiento de agua que ello conlleva y reduciendo la vida útil de la infraestructura. La tasa de aterramiento en los embalses españoles ronda los 100 hm³/año, por lo tanto, cada 50 años perdemos unos 5.000 hm³ de capacidad de almacenamiento de agua. Algunos estudios estiman que para 2050 se habrán perdido cerca de 9.000 hm³ por colmatación por sedimentos sobre un total de aproximadamente 52.000 hm³ de capacidad de embalse. Una situación que, aunque a escala estatal o incluso de cuenca podría considerarse una reducción moderada, a escala de subcuencas y embalses concretos podría conllevar serios problemas respecto a la atención a las demandas, los riesgos asociados a las infraestructuras y su gestión, y por supuesto los problemas ambientales derivados de esa colmatación (falta de sedimentos aguas abajo e incremento erosivo, modificación hidromorfológica del vaso del embalse y las colas de los mismos, focos de contaminación por concentración en sedimentos, reducción de la alimentación de arenales en los frentes costeros influenciados por el río, etc.).

Un breve repaso llevado a cabo por el Centro de Estudios Hidrográficos (CEDEX) en 2008 ya citaba algunos embalses completamente colmatados en el Guadalquivir (el embalse de Cordobilla, el de Doña Aldonza y el de Pedro Martín) y en el Segura, donde el embalse de Valdeinfierno acumula 35 metros de espesor de sedimentos. Asimismo, en el caso de la demarcación hidrográfica del Ebro, la práctica ausencia de operaciones de vaciado sedimentario en los embalses, y la nula movilización de sedimentos y mantenimiento de compuertas de fondo, hace que el flujo de sólidos quede relegado a una ínfima parte, y muy limitado a partículas ultrafinas en periodos de avenidas y en embalses de corto recorrido. Algunos ejemplos son el embalse de La Peña, cuya capacidad inicial de 25 hm³ ha quedado reducida a 12,49 hm³; el embalse de Ardisa, que ha pasado de una capacidad inicial de 5 hm³, a quedar completamente aterrado y reducido a un azud de derivación.

En el caso de la cuenca del Ebro se contabilizan unos 135 embalses (con una capacidad mayor de 1 hm³) y se calcula que aproximadamente el 94% de los sedimentos quedan atrapados entre los embalses de Ribarroja y Mequinenza. Esta situación ocasiona ya un problema constatable, no solo en la colmatación de los embalses (el embalse de Mequinenza, por ejemplo, puede haber perdido cerca del 10% de su capacidad, es decir, más de 200 hm³ de agua; el embalse de Ribarroja recibe cada año dos millones de toneladas de sedimentos), sino también en su incidencia en el fenómeno de regresión y subsidencia del delta del Ebro, en el impacto sobre la productividad de las aguas costeras, con los correspondientes efectos sobre el desove y reclutamiento para muchas especies piscícolas marinas, como los pequeños peces pelágicos (p. ej. anchoas y sardinas) y el perjuicio que conlleva hacia otros grupos faunísticos para los que este área es una de las zonas de alimentación más importantes de todo el Mediterráneo, como las aves marinas. También hay que considerar la afección directa respecto a la pérdida de playas y arenales e, incluso, los problemas de seguridad en los propios embalses”. Vid. JUAN SEGARRA, Josep Juan y GONZÁLEZ GARCIA, Roberto. Sedimentos fluviales: los olvidados. En: [Guía de la Nueva Cultura del Agua. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2015.](#) Última consulta realizada el 4-11-2024.

Por estas razones, expondremos las cuestiones jurídicas más relevantes en este insuficientemente explorado campo, junto a un estudio de caso de los ejemplos más relevantes, los embalses del bajo Ebro, con el fin de observar cómo se aplica a pie de río y con detalle, tratando de huir así del riesgo de incurrir en generalizaciones que poco o nada puedan aportar a los operadores jurídicos y a las Administraciones competentes.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SEDIMENTOS EN NUESTRO DERECHO DE AGUAS

El Derecho de Aguas cuenta como uno de sus ejes fundamentales el régimen de aprovechamientos de las aguas públicas, en el que la concesión demanial adquiere un papel preponderante². El establecimiento y el respeto de las características esenciales de toda concesión conforman su validez y eficacia, sin que puedan variarse aquéllas sin autorización del organismo de cuenca, en un marco general de respeto ambiental³. El Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) en su art. 144 indica que estas características esenciales son la identidad del titular, el volumen máximo anual, el volumen máximo mensual cuando así se haya establecido en el título concesional y caudal máximo instantáneo a derivar, la corriente y el punto de toma, la finalidad de la derivación, la superficie regable en las concesiones para riego y el tramo afectado en las destinadas a producción de energía eléctrica.

Como se ve, se ha optado por entender exclusivamente el agua en la acepción más común como objeto por excelencia del sistema concesional. Sin embargo, menor atención se les ha prestado a los sedimentos, que forman parte indisoluble de nuestros ríos y humedales, a pesar de que las arenas, gravas, limos, bloques, cantos y guijarros constituyen un elemento esencial de la geomorfología de los valles, los cauces y el litoral. Cuando se habla de tantos hectómetros cúbicos en ciertos embalses o cuando se calcula un determinado caudal que baja en períodos de avenidas se habla de ellos como si sólo de agua se trata. La realidad, no obstante, es muy diferente: todo embalse es una “trampa de sedimentos”, es decir que se colmatan de arenas, lodos y rocas con el mero paso del tiempo, reduciendo su capacidad de almacenamiento, mientras que aguas abajo, la falta de sedimentos altera profundamente el mismo dominio

² Tampoco hemos de olvidar los trabajos de corrección hidrológico-forestal de las cuencas que vierten a los ríos, uno de cuyos fines principales era evitar la erosión de los valles y el arrastre de los sedimentos, cuestión que excede el objeto de este estudio.

³ Como se estudia con detenimiento en UTRERA CARO, Sebastián. *La incidencia ambiental de las obras hidráulicas. Régimen jurídico*. Madrid: Dykinson, 2002.

público hidráulico debido a la falta de conectividad, generalmente mediante la incisión del lecho en el terreno, produciéndose incluso el descalzamiento de infraestructuras con una altura de varios metros. A su vez, observamos en las riadas, tan propias de nuestro clima mediterráneo, que las aguas bajan con una proporción de tierras asombrosa, fruto de la erosión de grandes extensiones de terreno debidas generalmente a prácticas agrarias, urbanísticas y forestales inadecuadas en las que puede que la mitad de esos volúmenes sean en realidad sedimentos y no agua, lo que agrava sus resultados con consecuencias desastrosas.

Para ilustrar la cuestión y brillando por su ausencia, el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) no cita los sedimentos en su articulado, aludiendo en unas cuantas ocasiones sólo al aprovechamiento de áridos. El RDPH recoge también los aprovechamientos de áridos y cita los sedimentos en cinco ocasiones. Una de ellas se recoge en el art. 76.8, el cual establece desde la reforma practicada por el RD 665/2023, de 18 de julio, y respecto de los aprovechamientos privativos de agua cuyas instalaciones de captación incluyan cualquier tipo de obstáculo que impida o dificulte el transporte sólido, que se deberán llevar a cabo, a requerimiento del organismo de cuenca y previa autorización, las operaciones de mantenimiento necesarias para trasladar los áridos y sedimentos acumulados aguas arriba del obstáculo al tramo situado inmediatamente aguas abajo. Esta novedad en nuestro ordenamiento simplemente eleva a rango reglamentario una cuestión que ya se apreciaba en los títulos concesionales desde antiguo: la previsión de que generalmente mediante desagües de fondo se permitiera la evacuación de sedimentos, particularmente desde el punto de vista de la seguridad estructural y de la mera rentabilidad o eficacia de las presas y azudes.

No obstante, resulta que dicha obligación de mantenimiento simplemente no se ha exigido en la práctica totalidad de las ocasiones, encontrándose atorados y bajo capas de áridos que a veces alcanzan decenas de metros de altura, como los casos del aterramiento de la presa de A Capela (La Coruña), Aulencia (Madrid), Cordobilla y Malpasillo (Córdoba y Sevilla) el de Mequinenza (Zaragoza) o el de Flix (Tarragona), cuya colmatación por residuos tóxicos de metales pesados, radionúclidos y derivados del cloro gracias a vertidos producidos durante un siglo por una industria electroquímica ha supuesto un grave problema ambiental, sanitario y económico. En realidad, hay ocasiones en que los embalses colmatados son en sí mismos depósitos de residuos si albergan contaminantes⁴, razón por la que sin duda hay que aplicar esta

⁴ Sobre los procesos de la sedimentación en obras hidráulicas, vid. [COMITÉ NACIONAL ESPAÑOL DE GRANDES PRESAS. Guías técnicas de seguridad de presas. Medio ambiente de](#)

normativa sectorial de residuos y proceder a su depósito y tratamiento en un vertedero autorizado⁵.

Si por un lado la colmatación de embalses y tramos de ríos entre azudes supone un problema ambiental de primera magnitud, los desembalses de lodos no dejan de plantear problemas. Son conocidos los vaciados de los embalses de Doiras en el río Navia, los de Tavascán, Baraona, Santolea, San Lorenzo de Mongay y Santa Ana en la cuenca del Ebro o el de Almansa en la del Júcar, que en ocasiones se han tratado desde el punto de vista del Derecho Penal.

Otra de las escasas referencias del RDPH a los sedimentos aparece en su art. 126 bis, dedicado a las “condiciones para garantizar la continuidad fluvial”, cuyo párrafo quinto ordena que para el otorgamiento de nuevas autorizaciones o concesiones de obras transversales al cauce, que por su naturaleza y dimensiones puedan afectar significativamente al transporte de sedimentos, será exigible una evaluación del impacto de dichas obras sobre el régimen de transporte de sedimentos del cauce que incluya medidas que minimicen tal impacto.

Asimismo, hay otro tipo de obras en los cauces, llanuras de inundación y territorio fluvial que alteran el flujo normal de sedimentos. Se trata de las relacionadas con la infraestructura viaria, sobre las que el art. 123 ter del RDPH en su párrafo cuarto indica que los puentes en caminos vecinales, vías y caminos de servicio y otras infraestructuras de baja intensidad de tráfico rodado, deberán tener, al menos, la misma capacidad de desagüe que el cauce en los tramos inmediatamente aguas arriba y aguas abajo, diseñándose para que no supongan un obstáculo a la circulación de los sedimentos y de la fauna piscícola, tanto en ascenso como en descenso.

La planificación hidrológica tampoco ha ido a la zaga de los conocimientos científicos y de la mera observación de la realidad. Para la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, la preocupación por los sedimentos se limita a su estudio para prevenir la regresión del delta del Ebro, cuestión recogida en su disposición adicional décima sobre el denominado plan integral de protección de este espacio protegido⁶. El RD 907/2007, de 6 de julio, por el

[presas y embalses. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, 2016, pp. 34 y ss.](#) Última consulta realizada el 4-11-2024.

⁵ Pese a la claridad de este régimen jurídico, en ocasiones los organismos de cuenca hacen caso omiso. La entidad “Ríos con Vida” dispone en su página web de diversos informes técnicos y alegaciones jurídicas al respecto, como las presas de Aulencia y A Capela.

⁶ Las SSTC 195/2012, de 31 de octubre, y la 240/2012, de 13 de noviembre, reconocen las competencias estatales sobre el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro. En este estudio técnicos e recogen las previsiones sobre la movilización de los sedimentos, el régimen

que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, alude a los sedimentos retenidos en los embalses gracias a una reforma aprobada en 2021 con vistas a reducir los efectos del cambio climático mediante la “movilización” de estos áridos (art. 4 bis). La segunda ocasión en que los recoge es para estimar las presiones sobre las masas de agua superficial si estuvieren contaminados (art. 15).

La Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, avanza en la regulación de los sedimentos, que sirven para definir las masas de agua muy modificadas, la gestión del flujo y las alteraciones morfológicas, si los sedimentos se encuentran contaminados, la gestión de los llamados caudales ecológicos⁷, la afección en las aguas de transición, así como la adopción de medidas como la derivación para evitar acumulación de sedimentos en embalses, la adecuación de los órganos de desagüe de las presas para permitir el flujo de sedimento, la circulación de sedimentos retenidos por infraestructuras portuarias o costera y la redistribución de sedimentos en las playas⁸.

La planificación de cada demarcación hidrográfica contiene previsiones sobre el llamado caudal sólido⁹. Por ejemplo, el plan de la demarcación del Duero, aprobado por el RD 35/2023, de 24 de enero, dice en su art 26 que por tal “caudal sólido” se entenderá el transporte natural de material sedimentario sólido, mediante suspensión, saltación o rodamiento, que se reconoce como parte integrante del caudal natural de los ríos, esencial para su evolución y desarrollo morfológico. Y especifica que en las sueltas extraordinarias desde

de crecidas controladas y los desagües de fondo en Ribarroja, Mequinenza y Flix: [CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. Informe específico: Plan para la protección del Delta del Ebro. Madrid: CEDEX, 2021](#). Última consulta realizada el 4-11-2024.

⁷ El control de caudales, líquidos y sólidos, ha de seguir el más estricto cumplimiento, regulado por la Orden TED/1191/2024, de 24 de octubre, por la que se regulan los sistemas electrónicos de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua, los retornos y los vertidos al dominio público hidráulico.

⁸ Sobre los ecosistemas fluviales y el litoral, vid. los capítulos respectivos de SORIANO GARCÍA, José Eugenio y BRUFAO CUIEL, Pedro. Claves de Derecho Ambiental, 2ª ed. Madrid: Iustel, 2024.

⁹ La STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 11 de abril de 2019, rechaza el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el RD 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, que trata entre otras cuestiones la continuidad fluvial y el transporte de sedimentos (FJ 4). La STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 14 de marzo de 2019, recaída sobre un recurso interpuesto contra el anterior plan hidrológico del Tajo confirma la errónea estimación de caudales ambientales, que incluyen los caudales de crecida con la oportuna carga de sedimentos.

embalse programadas se estudiará la viabilidad de realizar aportes aguas abajo de la presa de los sedimentos correspondientes en cantidad y naturaleza a los que transportaría dicho caudal en condiciones naturales. Se añade que si aguas debajo de la presa existe otro embalse cuya curva de remanso llega a la presa desde la que se va a hacer la operación o está próxima a la misma, no existiendo un tramo de cauce que pueda verse alterado, no se considerará necesaria dicha actuación¹⁰.

Se prevé también que no serán aprovechables como áridos los materiales acumulados de forma natural en el paramento de aguas arriba de las presas, azudes o traviesas, para cuya movilización se requerirá autorización expresa del Organismo de cuenca, en la que se establecerán las condiciones técnicas para su realización y que, en general y salvo justificación técnica que lo desaconseje, conducirán al depósito de los sedimentos aguas abajo del obstáculo al objeto de no alterar el caudal sólido (art. 28). Con estas palabras, que se recogen con matices en otros planes hidrológicos, se intenta pues reproducir el régimen natural de circulación de los sedimentos y reducir la afección ambiental¹¹. Más adelante analizaremos el caso concreto del plan hidrológico del Ebro.

Esta planificación y, en consecuencia la gestión de las aguas continentales, deriva de la aplicación de la Directiva Marco del Agua (DMA), la cual contiene

¹⁰ RODRÍGUEZ MUÑOZ, Ignacio (2023), *Manejo de sedimentos fluviales en la parte española de la cuenca del Duero*. Valladolid: Confederación Hidrográfica del Duero, 2023. En este trabajo se exponen ejemplos concretos y se dice al respecto de ese art. 26: “Este artículo ha sido aplicado para justificar, por ejemplo, la imposición a los titulares de azudes que solicitan la retirada de sedimentos acumulados en sus vasos para que los depositen aguas abajo del mismo, de tal forma que el río siga disponiendo de ese material que movilizarán los caudales de crecida ordinaria y extraordinaria. También podría utilizarse en los casos en que, en aplicación del artículo 126. bis del RDPH, se imponga al titular de una explotación de chopos que elimine una mota y vierta el material al río de donde procede”.

¹¹ OLLERO, Alfredo et al., Geomorfología y restauración fluvial. Seguimiento del derribo de presas en Guipúzcoa. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, vol. 40, n. 1, 2014, pp. 67-88. La restauración del río Leizarán gracias a la eliminación de la presa hidroeléctrica abandonada de Inturia se hizo por fases en varios años, gracias a un proyecto LIFE de la UE, debido a la gestión de los sedimentos acumulados en este río guipuzcoano. Otro ejemplo es la demolición parcial de la presa de Artikutza, en cuyo informe ambiental la gestión de los sedimentos se presenta como una de las cuestiones principales. Vid. la Resolución de 1 de diciembre de 2023, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula informe de impacto ambiental del proyecto "Obras de la puesta fuera de servicio de la presa de Artikutza en la Regata Enobieta, en Goizueta (Navarra)" (BOE nº 299, de 15 de diciembre de 2023). Otro ejemplo es el especial cuidado de los sedimentos de la Resolución de 28 de abril de 2023, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula informe de impacto ambiental del proyecto de "Demolición de la presa de San Facundo, en Bembibre (León)" (BOE nº 115, de 15 de mayo de 2023).

varias previsiones al respecto que hay que respetar¹². Así, en cuanto a la interpretación auténtica de diversos conceptos, la “norma de calidad ambiental” consiste en la concentración de un determinado contaminante o grupo de contaminantes en el agua, los sedimentos o la biota, que no debe superarse en aras de la protección de la salud humana y el medio ambiente. El tratamiento de los sedimentos se liga estrechamente a las características hidromorfológicas, por lo que hay que estar principalmente a lo dispuesto en su art. 4, que acerca de los objetivos medioambientales, los programas de medidas de los planes hidrológicos (art. 11 y Anexo VI) estimarán las masas de agua artificiales o muy modificadas cuando sus cambios hidromorfológicos que sean necesarios para alcanzar su buen estado ecológico¹³ impliquen considerables repercusiones negativas en el entorno en sentido amplio, la navegación o las actividades recreativas, las actividades de almacenamiento de agua para abastecimiento, riego o energía, la regulación del agua, la protección contra las inundaciones, o el drenaje de terrenos, por ejemplo. Estas características hidromorfológicas se recogen asimismo en el Anexo II (art. 5) sobre las aguas superficiales, el Anexo IV de zonas protegidas (art. 6) y en el Anexo V sobre el estado de las aguas superficiales y su seguimiento (art. 8).

En relación con las zonas protegidas hay que estar a su vez a los objetivos de conservación, prioritarios jurídicamente, de las zonas pertenecientes a la Red Natura 2000 reguladas por la Directiva de Hábitats¹⁴. De la misma manera, habrá que estar a los requisitos impuestos por otros instrumentos de ordenación, como los relativos a los espacios naturales protegidos o las reservas naturales fluviales.

¹² Recomendamos la siguiente obra, con estudios de casos muy ilustrativos, AUSILI, Antonella et al. *Gestión integrada de los sedimentos Directrices y buenas prácticas en el contexto de la Directiva Marco del Agua*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica, 2023.

¹³ En Extremadura se ejecutan desde hace tiempo interesantes proyectos para mejorar la calidad ambiental de pequeñas cuencas con embalses colmatados por cieno de titularidad autonómica o municipal. Gracias a ciertas obras de mantenimiento se procede al trasiego y extracción de los sedimentos, que pueden ser aprovechados para labores agrícolas y regeneración de suelos, al igual que se erradican las especies invasoras que infestan sus aguas, procediéndose a la recuperación de poblaciones de peces autóctonos. Vid. COTALLO DE CÁCERES, Miguel Ángel et al. (2024). *Gestión combinada de cienos y piscícolas invasoras, mediante la alternancia de abastecimientos o desdoblamiento de vasos*. En: Comité Nacional Español de Grandes Presas. *Actas de las XIII Jornadas Españolas de Presas*. Barcelona, 2024.

¹⁴ BRUFAO CURIEL, Pedro. El régimen jurídico de la protección de los ríos y humedales bajo la Directiva de Hábitats y la Directiva Marco del Agua. En: DÍEZ LÓPEZ, José Ramón et al. (dirs.). *Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000*. Vitoria: Gobierno Vasco, 2018, pp. 120-136. GALLEGO BERNAD, M^a Soledad. *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. Madrid: SEO/Birdlife, 2014.

Una vez tratado el régimen general de los sedimentos en nuestro Derecho de Aguas, procederemos a analizar unos supuestos relevantes como son el conjunto de embalses del Ebro en Mequinenza, Ribarroja y Flix y sus efectos en el delta del Ebro, espacio protegido gravemente amenazado por la carencia de sedimentos, los cuales se estima que han bajado de treinta millones de toneladas al año a menos de cien mil desde mediados del siglo XIX¹⁵.

3. EL SISTEMA CONCESIONAL DE LOS GRANDES EMBALSES DEL BAJO EBRO A LOS EFECTOS DE LA RETENCIÓN DE SEDIMENTOS

Para conocer la situación jurídica de los sedimentos en este tramo del Ebro, se precisa conocer su régimen concesional, es decir, los títulos legales que dan lugar a que se puedan realizar los aprovechamientos privativos de estas aguas públicas mediante grandes presas, que son, a la postre, las que retienen la mayor parte de los sedimentos en el canal principal del Ebro. Las presas de Mequinenza, Ribarroja y Flix funcionan de manera correlacionada¹⁶, siendo esta última un contraembalse de este sistema de explotación. Hay que recordar que los tres embalses se suceden uno tras otro a lo largo de más de 150 km. A continuación, expondremos el contenido de sus títulos de aprovechamiento de aguas públicas y cómo les afecta la evolución normativa.

3.1. La concesión original del embalse de Flix

En cuanto al embalse de Flix, la Gaceta de Madrid nº 188, de 6 de julio de 1936, publicaba el otorgamiento de una concesión de 400 m³/s a la mercantil “Saltos del Ebro, S. A.” para producción hidroeléctrica en el municipio de Flix¹⁷, por el plazo entonces vigente de 99 años¹⁸.

Allí se habla de compuertas y desagües de fondo¹⁹. Así, se recoge que “el desagüe de la Central estará cuatro metros treinta y dos centímetros (4,32) más bajo que la referencia R. F.-4 del Instituto Geográfico y cuya cota es de treinta y tres metros quinientos setenta y nueve milímetros (33,579)” o que, de modo muy importante, “las obras se ejecutarán con arreglo a un proyecto de replanteo

¹⁵ [Según diversos estudios técnicos recogidos](#) de la Fundación Nueva Cultura del Agua. Fecha de último acceso de 4-11-2024.

¹⁶ SANZ MONTERO, Esther et al. Influencia del complejo de embalses Mequinenza-Ribarroja-Flix (río Ebro) en la morfología del cauce situado aguas abajo. *Revista de la Sociedad Geológica de España*, n.14, vol. 1-2, 2001, pp. 3-18.

¹⁷ Que anula otra anterior de 30 m³/s, a la que sustituye.

¹⁸ RD de 10 de noviembre de 1922.

¹⁹ De acuerdo con el replanteo del proyecto, regulado por el RD de 5 de septiembre de 1918.

que deberá presentar previamente al comienzo de aquéllas el peticionario y en el que se estudiarán con todo detalle, y se justificarán debidamente: a) La constitución y funcionamiento de los mecanismos de desagüe. b) La capacidad del desagüe de la presa y canal de descarga, que deberá quedar, cuando menos, en las mismas condiciones actuales”. A su vez, se estipula que “el concesionario deberá reintegrar las aguas al río en toda su pureza, respetando el caudal mínimo que habrá de circular continuamente, teniendo en cuenta los aprovechamientos existentes”. Y por pureza hay que entender toda su naturaleza físico-química, incluidos los sedimentos o y la materia vegetal, arrumbando de una vez el obsoleto entendimiento de que están “sucios”. Conocidos los enormes aportes de sedimentos del Ebro, la Administración hidráulica de entonces ya previó su gestión, con un especial énfasis en los mecanismos de desagüe. A lo largo de lo que sigue se harán las oportunas referencias a esta importante cuestión.

De igual modo, se incluye como cláusula concesional el respeto a la Ley de Pesca Fluvial y la caducidad de la concesión por el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas esenciales de la concesión, cuestiones que de forma general se transcriben en este tipo de concesiones demaniales, y que a pesar del desdén con el que se han considerado durante décadas, hay que tenerlas en cuenta, ante la aplicación de lo previsto en el art. 89.4 del RDPH y en el art. 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) a los efectos de la extinción concesional, la eventual eliminación de lo construido en dominio público hidráulico y todo lo que constituya la unidad reversional a cargo del concesionario²⁰, como señala la más reciente jurisprudencia²¹. Advertimos que el respeto a la normativa de pesca fluvial se

²⁰ Acerca de los efectos de las extinciones concesional de este tipo de aprovechamientos, recomendamos la lectura atenta de SASTRE BECEIRO, Mónica et al. La extinción de las concesiones hidroeléctricas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 322, 2018, pp. 147-186.

²¹ La SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, de 1 de marzo de 2022, con cita de jurisprudencia anterior, sobre las concesiones otorgadas bajo la vigencia de la Ley de Aguas de 1879 (FJ 3º) establece que, “tal obligación de retirada de las instalaciones tiene su amparo en la legislación que se encontraba en vigor en el momento de extinción de la concesión, sin que la Administración haya variado los términos de la concesión, sino que lo que ha cambiado son los efectos legales derivados de tal finalización por el transcurso del plazo de la concesión”. En el mismo sentido, la STSJ de Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 10 de enero de 2020 y la más reciente STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 26 de enero de 2023. En todos los casos se trata de concesiones hidroeléctricas. Esta jurisprudencia la ha corroborado el Tribunal en sus SSTs, Sala 3ª, Sección 5ª, de 8 de julio de 2024 sobre las presas de Los Toranes (Teruel) y Contreras-Mirasol (Cuenca y Valencia), cuya respuesta a la interpretación casacional objetiva de esas normas del RDPH y de la LPAP es que “resultan de aplicación para regular los efectos derivados de la extinción de las concesiones otorgadas con relación al derecho al uso privativo de aguas, con independencia de la fecha del título concesional y de su clausulado, pudiendo exigir, de modo motivado, la Administración hidráulica a la extinción

debía a la existencia de pesquerías comerciales de las que dependía una importante fuente de alimentos, mucho más que por cierto interés en actividades recreativas²², de ahí su inclusión desde antiguo en el clausulado concesional.

Traemos a colación la jurisprudencia constitucional recaída sobre la atribución de las competencias en la gestión de obras hidráulicas y los caudales ambientales prevista en las distintas leyes de pesca fluvial autonómica. La STC 110/1998, de 21 de mayo, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León, estableció que la comunidad autónoma carece de competencias para establecer condiciones sobre el régimen de caudales ambientales. Sin embargo, la STC 123/2003, de 19 de junio, recaída sobre la Ley 8/1995, de 27 de abril, de pesca de Extremadura, declaró que la comunidad autónoma sí podía controlar el respeto de los caudales mínimos, aunque no imponer la construcción de medios eficaces de permeabilización de obstáculos en los ríos en aras del respeto a sus competencias en materia de pesca fluvial. Por otra parte, la STC 15/1998, de 22 de enero, sobre la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial, de Castilla-La Mancha, junto con la STC 166/2000, de 15 de junio, sobre la Ley navarra 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, sí permiten la intervención de la comunidad autónoma en la obligación de mantener unos caudales mínimos en aprovechamientos hidroeléctricos.

Dado que la evolución jurídica de los caudales ambientales ha abandonado el obsoleto criterio de la mera suelta de un caudal de auxilio paupérrimo y sólo de agua que apenas llegue a respetar algo el medio fluvial, la debida consideración de incluir un caudal sólido de sedimentos puede obtener el apoyo del ejercicio de las competencias autonómicas en pesca fluvial y medio ambiente en aquellas regiones con cuencas de competencia estatal como Extremadura, Navarra y Castilla-La Mancha²³.

de la concesión, y a costa del concesionario, la obligación de demolición de las infraestructuras e instalaciones”.

²² BRUFAO CURIEL, Pedro. *La revisión ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*. Zaragoza: Bakeaz-Fundación Nueva Cultura del Agua. 2008.

²³ La STC 243/1993, de 15 de julio, reconoce las competencias autonómicas al emitir los informes sobre pesca fluvial en los expedientes de autorización de obras hidráulicas. Sobre este asunto, vid. BRUFAO CURIEL, Pedro. Régimen jurídico de la pesca fluvial en Andalucía: ¿regreso a los derechos señoriales de pesca? *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 65, 2007, pp. 231-251.

3.2. La unificación de concesiones practicada por el Decreto de 21 de octubre de 1955

En virtud de este decreto, se reservó al Instituto Nacional de Industria (INI) la reserva integral del aprovechamiento hidroeléctrico de la cuenca del Ebro entre los municipios de Escatrón y Flix, incluyendo sus afluentes, en concreto entre el desagüe del azud de Menuza y la cola del embalse del Salto de Flix. Se previó que quedaran a salvo las concesiones otorgadas con anterioridad, denegándose las solicitudes en tramitación en este tramo y suspendiéndose la tramitación de expedientes de concesión entre el desagüe del Salto de Flix y la desembocadura del Ebro. Por otro lado, se otorgaba al INI la potestad para expropiar las concesiones para la producción de energía eléctrica y usos industriales que fueran incompatibles, dificultasen o pudieran mermar tal aprovechamiento integral, facultándose la transferencia de los aprovechamientos expropiados a empresas del INI por el plazo que restase de su concesión originaria.

Gracias a esta norma se pudieron levantar los otros aprovechamientos hidroeléctricos que nos interesa ilustrar en este estudio: los de Mequinenza y Ribarroja.

3.3. La situación concesional actual de los grandes embalses hidroeléctricos del bajo Ebro y los elementos estructurales de las presas que la condicionan

Los títulos jurídicos de estas grandes presas hidroeléctricas de Mequinenza, Ribarroja y Flix, según consta en el Registro de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), se resumen así:

- a) Mequinenza: El aprovechamiento hidroeléctrico se otorgó a la empresa ENHER, S. A. por resolución ministerial de 23 de marzo de 1960. Se encuentra inscrito en el Tomo 53, Hoja 193 de la Sección A del Registro de Aguas, objeto de la transferencia de la titularidad del aprovechamiento el 5 de noviembre de 2007 a Endesa Generación, S. A. Se encuentra clasificada en la categoría A según el riesgo de la normativa de seguridad de presas y embalses²⁴.
- b) Ribarroja: Consta a nombre de “Endesa Generación, S. A.”, tras ser el titular FECSA-ENHER gracias a la concesión original otorgada por resolución ministerial de 17 de abril de 1962²⁵. Se encuentra en el Tomo 53, Hoja 194 de la Sección A del Registro de Aguas de la CHE.

²⁴ Vid. la ficha de la [Sociedad Española de Presas y Embalses](#): Último acceso del 4-11-2024.

²⁵ BOE nº 128, de 29 de mayo de 1962.

En su cláusula 3ª se incluye: “Se proyectará un desagüe de fondo múltiple y de capacidad no inferior a la correspondiente a dos conductos circulares de tres metros de diámetro, con los dispositivos de maniobra y seguridad adecuados”. Esta explotación constituye una “unidad hidráulica homogénea” con el salto de Mequinenza (cláusula 10ª), que habrá de respetar siempre los medios de conservación de la Ley de Pesca Fluvial y “reintegrar al río las aguas en toda su pureza” (cláusula 15ª)²⁶. Está bajo la [categoría A de la normativa de seguridad presas y embalses](#)²⁷.

- c) Flix: La concesión de “Saltos del Ebro, S. A.” otorgada en 1936 se transfirió por la CHE a “Endesa Generación, S. A.” el 23 de noviembre de 2007. Consta en el Tomo 54, Hoja 55 de la Sección A del Registro de Aguas. Está bajo la [categoría C según el riesgo ante la normativa de seguridad de presas y embalses](#)²⁸.

El plazo concesional es una de las cuestiones más importantes y candentes en el actual Derecho de Aguas, máxime cuando los efectos del fin de dicho plazo abocan a la extinción concesional a cientos de aprovechamientos privativos en la actualidad, cuestión que no deja de aumentar. De acuerdo con el RD 453/1989, de 21 de abril, por el que se determinan las instalaciones de producción que forman parte del sistema eléctrico nacional, a los efectos del cómputo del plazo de 75 años que como máximo se mantienen desde la fecha de puesta en explotación de cada aprovechamiento²⁹, tenemos que esta puesta en explotación y su resultado de la extinción concesional es el siguiente:

Explotación	Entrada en explotación	Extinción
Mequinenza 1, 2, 3 y 4.	1964	2039
Ribarroja 1, 2 y 3 .	1967	2042
Ribarroja 4	1969	2044
Flix 1, 2, 3 y 4.	1948	2023

²⁶ Las características técnicas concretas de los desagües de Ribarroja se incluyen en las págs. 126 y ss. de JUAN SEGARRA, Josep. *Terra presa. Per una nova política de sediments*. Tortosa: Fundación Durán Martí, 2020.

²⁷ Última consulta del 30-10-2024.

²⁸ Última consulta del 30-10-2024.

²⁹ De acuerdo con la interpretación jurisprudencial de la disposición transitoria primera del TRLA.

Todo lo anterior refleja los condicionantes formales, respecto del otorgamiento y el plazo concesional, de las respectivas concesiones³⁰, pero un análisis del cumplimiento de los títulos concesionales ha de ir mucho más allá.

En un primer momento, debemos atender lo previsto sobre [seguridad de presas](#)³¹. De forma especial, la Instrucción para el proyecto, construcción y explotación de grandes presas de 1962³², aplicable en su momento a las presas de Mequinenza y Flix. Destinada a todas las grandes presas existentes en ese momento³³, esta normativa contiene diversas prescripciones sobre los desagües intermedios y de fondo, indispensables para que se pueda permitir cierto flujo de sedimentos. Por ejemplo, los órganos de desagüe se han de incluir en los planos del proyecto (art. 12) y le dedica el art. 21 a su regulación concreta: de forma resumida los desagües de fondo “deben servir para controlar la velocidad de llenado del embalse y para permitir el vaciado total del mismo en un tiempo prudencial”, previéndose al menos dos desagües y posibles desagües adicionales de aligeramiento, aunque se permite en centrales eléctricas que se considere la capacidad de desagüe de las turbinas cuyas tomas quedasen por debajo del nivel medio. Aquellos desagües de fondo deberían constar de un doble sistema de cierre capaz de funcionar en un régimen de apertura total durante un tiempo ilimitado sin riesgo de producir vibraciones peligrosas³⁴.

El conjunto de estas previsiones tenía que incluirse en el régimen de explotación y deberían comprobarse para autorizar el proyecto (art. 28), siendo responsable

³⁰ El RDPH permite en su art. 164.1 que “los expedientes de extinción del derecho por transcurso del plazo de la concesión se podrán iniciar tres años antes de expirar su vigencia, de oficio o a instancia de parte”.

³¹ Última consulta realizada el 30-10-2024. La STSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, de 27 de septiembre de 2023, rechaza la suspensión cautelar de una resolución de extinción concesional de la Agencia Catalana del Agua que incluía la extracción de sedimentos contaminados antes de proceder a la eliminación de la esclusa que abastecía de agua a una industria papelera abandonada.

³² BOE nº 218, de 11 de septiembre de 1962. Motivada su publicación por la rotura en 1959 de la presa de Ribadelago en Zamora, que causó más de un centenar de muertos.

³³ Se dice en su punto tercero: “Es aplicable esta Instrucción a las obras en curso de ejecución en cuanto la situación de la construcción lo permita. Tanto las presas en ejecución Como en actual explotación adaptarán los dispositivos de control y vigilancia que en la Instrucción se marcan introduciéndose en unas y otras las modificaciones y ampliaciones necesarias para conseguir las condiciones de seguridad en la misma previstas”.

La Instrucción para la redacción de pantanos de 1905 (Orden Ministerial de 30 de octubre de 1905) ya incluía una previsión sobre los desagües de fondo. Vid. el documento siguiente del [Comité Español de Grandes Presas](#) redactado acerca del procedimiento técnico de construcción de estas infraestructuras. Consulta realizada el 30-10-2024.

³⁴ Asimismo, se incluye la previsión de que los desagües puedan operar mecánicamente, con dos fuentes de energía, y manualmente. El proyecto de presa habría de contar con un régimen de maniobras y las precauciones a adoptar para evitar daños aguas abajo.

el ingeniero director de explotación (art. 39), el cual habría de contar con personal auxiliar encargado, entre otras funciones, de los órganos de desagüe. Las normas de explotación, conservación y vigilancia (art. 41) recogen los aforos de los desagües y la gestión de las avenidas, así como las normas para la inspección y conservación de las compuertas³⁵ y mecanismos de aliviaderos y desagües de fondo, junto con “las previsiones que hay que adoptar para prevenir a los habitantes del valle”. La aplicación de estas medidas hubo de incluir las revisiones y ensayos de funcionamiento, que “deberán llevarse como mínimo cada seis meses”, haciéndose constar en el archivo técnico de explotación (art. 42)³⁶.

En cuanto a la presa de Ribarroja, le fue de aplicación directa la Instrucción para el proyecto, construcción y explotación de grandes presas de 1967³⁷. El creciente interés público en materia de seguridad hace que las referencias a los desagües se detallen en mayor grado en esta nueva instrucción. De esta forma, incluye los “desagües profundos” (art. 20), que son aquéllos cuyo dintel de toma está a cota inferior a la del umbral más bajo de los desagües de superficie. Los desagües profundos pueden servir para controlar el nivel del embalse y permitir su vaciado en un tiempo prudencial. Se previó que los desagües profundos, con el nivel del embalse a la mitad de la altura de la presa, cumplieran los siguientes requisitos: en cuanto a los desagües de fondo, tendrían como capacidad mínima el caudal medio del río. Recordamos que el Ebro es el río más caudaloso de España.

Las previsiones técnicas con incidencia concesional no se quedan ahí, pues hay que estar a los establecido para cada diseño y función. Si se trata de una central eléctrica, como es el caso, siempre que se pueda garantizar en todo momento el consumo de la energía producida, se computarán las turbinas como desagües intermedios, cuando cualquiera de las mismas se halle fuera de servicio. Estos

³⁵ La STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 20 de octubre de 1997, dictada en relación con la responsabilidad patrimonial administrativa derivada de los daños causados por el derrumbamiento de la presa de Tous en 1982 con ocasión de unas lluvias calificadas como torrenciales y, a pesar de haber sido declarado el territorio afectado como zona catastrófica, no aprecia la existencia de una fuerza mayor excluyente de la responsabilidad patrimonial de la Administración por entender que los daños se hubieran evitado, en parte, de no haberse producido el desmoronamiento de la presa al haber funcionado correctamente los mecanismos de apertura de las compuertas, aliviaderos y desagües de fondo y se hubieran cumplido por la Administración los deberes de vigilancia, control y salvamento en la superficie afectada. Sobre los desagües de fondo se afirma en esta sentencia que “no estaban en funcionamiento” esos días.

³⁶ Hay previsiones especiales sobre las presas de materiales sueltos (art. 89), cuyas tomas y desagües de fondos habrían de situarse “preferentemente” fuera del cuerpo de presa en túneles de ladera.

³⁷ BOE nº 257, de 27 de octubre de 1967.

desagües intermedios también se predicen de otras tomas, como el abastecimiento o el regadío. De modo muy importante, cuando la suma de las capacidades de los desagües de fondo, central y tomas, no alcance a tener, en total, un valor del triple del caudal medio del río, tendrían que proyectarse desagües adicionales intermedios hasta alcanzar dicho valor. Lo dicho es de suma importancia en un clima mediterráneo, donde las puntas de crecida en las riadas y los bajos caudales en períodos de sequía pueden alcanzar variaciones importantísimas, que han de soportar con un amplio margen de seguridad los elementos estructurales de las presas.

En general, todos los desagües profundos se diseñarían para poder funcionar correctamente con la carga total del embalse, tanto en su apertura como en su cierre. Al igual que en la Instrucción de 1962, en cada presa se proyectarán como mínimo dos desagües de fondo, mientras que los desagües profundos habrían de estar provistos de doble cierre y deberían poderse accionar a mano y mecánicamente con energía procedente de dos fuentes distintas. Los caudales de los desagües habrían de poder ser aforados (art. 22.7) para permitir su medición efectiva e incluir, obviamente, en el proyecto estos dispositivos de desagüe (art. 24). En cuanto a las presas de materiales sueltos, se previó con mayor detalle el que no atravesaran la presa, sino que contorneasen la ladera en la que se apoyan los estribos (art. 57). Estas previsiones habrían de recogerse en la memoria del proyecto (art. 9), que deberá prever la capacidad de desagüe en caso de avenida máxima, la de período de recurrencia o período de retorno de quinientos años (art. 18), que habrían de proyectarse para no dar lugar a erosiones, ni en el cauce ni en las laderas, que pudieran poner en peligro la estabilidad de la presa. Con mayor detalle, se recogen las normas de explotación de la presa (art. 92 y ss.), que deberán controlar las actividades de desagüe. Hay que subrayar que a las presas de Mequinenza y Flix se les aplicaba retroactivamente esta nueva Instrucción de 1967 en virtud de su art. 99.

Posteriormente se aprobó la Orden de 12 de marzo de 1996 por la que se aprueba el Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses³⁸. Sin embargo, se dispuso que solo fuese de aplicación obligatoria a las presas y embalses cuyo titular fuese el Estado a través del Ministerio competente o sus organismos autónomos (las confederaciones hidrográficas). Expresamente se incluyó que fuese de aplicación a aquellas presas y embalses que fuesen objeto de concesión administrativa otorgada por aquel Ministerio u organismos, conforme a lo dispuesto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y disposiciones de desarrollo, a partir de la entrada en vigor de esta Orden, el 1 de abril de 1996. Y se previó también que “las presas y embalses no incluidos

³⁸ BOE n° 78, de 30 de marzo de 1996. Sobre el concepto y clasificación de una presa, vid. los arts. 357 y 358 del RDPH.

en el ámbito de aplicación de esta Orden continuarán rigiéndose, con las salvedades contenidas en los apartados anteriores, por la Instrucción para el proyecto, construcción y explotación de Grandes Presas, aprobada por la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 31 de marzo de 1967”.

Esta misma solución es la que previó el RD 9/2008, de 11 de enero, que reformó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), en cuyos arts. 362 y ss. regula el régimen jurídico de la seguridad de las presas, embalses y balsas³⁹, el cual incluye prescripciones sobre el registro, clasificación, control y obligados cumplimientos en materia de seguridad de presas. Su disposición transitoria primera estipuló que seguiría vigente el sistema anterior hasta que se aprobasen las normas técnicas de seguridad previstas en el art. 364 del RDPH.

Estas nuevas normas técnicas se han aprobado por el RD 264/2021, de 13 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses⁴⁰, y que deroga las normas anteriores de 1967 y 1996. Su art. 9 obliga expresamente a que acerca de las presas objeto de concesión sus titulares estarán obligados a cumplir las nuevas exigencias de seguridad y, específicamente, las obligaciones recogidas en las Normas Técnicas de Seguridad de Presas y Embalses.

Respecto de estas normas, es preciso una vez más traer a colación su régimen transitorio, al que nos dirigimos *in totum*, en el que se prevén una serie de plazos para cumplir con la presentación de ciertos requisitos, que se pueden resumir así:

- a) Clasificación en función del riesgo. DT 1ª. Anexo I: Ya se encuentran clasificadas las presas de Mequinenza, Ribarroja y Flix.
- b) Planes de emergencia. DT 2ª. Anexo I: Dos años para presentarlo. Cuatro años para ejecutarlo: Mequinenza y Ribarroja.
- c) Revisiones generales. DT 3ª: Cinco años. Por no haberla presentado antes: Mequinenza y Ribarroja. Diez años para Flix.
- d) Normas de explotación. DT 4ª. Art. 6. Anexo III41: Adecuación al nuevo RD: 3 o 5 años, según las hubieran presentado ante la CHE o no. Mequinenza y Ribarroja.

³⁹ En desarrollo del art. 123 bis del TRLA, bajo la reforma practicada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

⁴⁰ BOE n° 89, de 14 de abril de 2021.

⁴¹ El Anexo III establece normas de inspección, vigilancia y organización respecto de la explotación en general, que incluyen los desagües. La Sección IV de este anexo se dedica a

En la actualidad, a falta de la información administrativa oportuna que obre en manos de la CHE, desconocemos hasta la fecha si existen esas normas de explotación y si adecúan al RD vigente⁴². En definitiva, en la actualidad habrá que estar al grado de cumplimiento de la Instrucción de 1967, que condiciona la eficacia de la concesión demanial otorgada en su día.

De la información recabada en un estudio especializado que analiza esta situación⁴³, la acumulación de sedimentos que atorán los sistemas de desagüe de fondo y su incapacidad de evacuación⁴⁴ y la falta de medios de franqueo de la ictiofauna y un régimen de caudales que ahora llamaríamos ambiental de acuerdo con la vetusta, pero novedosa entonces desde un punto de vista ambiental, Ley de Pesca Fluvial de 1907 (aplicable originariamente a la concesión de Flix) y la Ley de Pesca Fluvial de 1942 (aplicable a Mequinenza y Ribarroja), se puede concluir que estas tres concesiones estarían eventual y supuestamente incursas en caducidad (arts. 53 y 66 del TRLA y arts. 89 y 162 del RDPH), dado que son cláusulas esenciales de su concesión y así aparece en

los órganos de desagüe. La Sección VII se dedica a su mantenimiento, que deberán incluirse en los informes de explotación (Sección VIII).

⁴² Véase Juan Segarra (2020: 127).

⁴³ Véase Juan Segarra (2020: 149).

⁴⁴ Vid. GONZÁLEZ CEBOLLADA, César. *Estudio de la operatividad de los desagües de fondo de las presas de Mequinenza y Ribarroja y sus implicaciones en materia de seguridad pública*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2021. En este trabajo se concluye: “1. Los desagües de fondo de una presa son elementos básicos para la seguridad de una presa (...). 2. Las labores de mantenimiento de los desagües de fondo de una presa requieren pruebas de funcionamiento real, con apertura total y simultánea de todas las compuertas de cada desagüe para permitir la circulación del agua por los conductos de desagüe (...). 3. En las labores de mantenimiento de las presas de Mequinenza y Ribarroja no se realizan pruebas de funcionamiento real de los desagües de fondo. 4. En una situación de emergencia en las presas de Mequinenza y de Ribarroja, la falta de operatividad de los desagües de fondo podría ocasionar resultados catastróficos, poniendo en concreto peligro la vida, la integridad física de las personas y el medio ambiente”. Lo dicho en relación con el tipo penal de estragos del art. 348 del vigente Código Penal, junto con las previsiones de la Directiva 2007/60 de evaluación y gestión de los riesgos de inundación, el RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y el Plan estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones. Sobre esta materia, recomendamos la lectura de PAVÓN PÉREZ, Juan Antonio y ORTIZ GARCÍA, Jordi (dirs.). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales*. Madrid: Wolters Kluwer España, 2022.

sus títulos⁴⁵. A ello se le suma la debida aplicación de la normativa actual de pesca fluvial⁴⁶ como ha manifestado la jurisprudencia⁴⁷.

El que desconozcamos que se haya obrado de oficio por la CHE al respecto no es óbice para que se pueda proceder ahora en tal sentido gracias a las potestades de autotutela administrativa⁴⁸ y a la irrenunciabilidad⁴⁹ de las competencias atribuidas a los organismos de cuenca. Todo ello, sin perjuicio de que se deban cumplir los requisitos de adecuación al nuevo RD de Seguridad de Presas y Embalses de 2021 en los plazos ya vistos.

4. LAS PREVISIONES JURÍDICAS ANTE LA RETENCIÓN DE SEDIMENTOS EN EL EBRO

4.1. La normativa de la planificación hidrológica y sus efectos en el régimen de explotación de los sedimentos del Ebro

En el [vigente plan hidrológico de la demarcación del Ebro](#), se incluyen en su Memoria ciertas referencias a los sedimentos en esta parte del Ebro⁵⁰. Algunas son muy concretas como los sedimentos de la cola del embalse de Ribarroja, la ejecución de trabajos o asegurar el adecuado estado de mantenimiento de los desagües de fondo y sus consecuencias en el delta del Ebro, mientras que hay otras previsiones más generales, como valorar el impacto de su retención en toda la cuenca y la inclusión de los caudales de crecidas dentro del régimen de caudales ecológicos⁵¹.

⁴⁵ BRUFAO CURIEL, Pedro. Normativa técnica administrativa y obras hidráulicas. La puesta fuera de servicio del Reglamento de seguridad de presas y embalses y su influencia en el régimen concesional. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 17, 2010, pp. 321-330.

⁴⁶ Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales de Cataluña, arts. 10 y ss. El art. 10.2 dice: “Las personas concesionarias de aprovechamientos hidráulicos están obligadas a cumplir lo que dispone el título concesional, al efecto de proteger la fauna acuícola y garantizar el óptimo funcionamiento del ecosistema acuático continental desde el punto de vista ecológico y, en particular, asegurar la evolución natural, movilidad y reproducción de las poblaciones de las especies acuícolas (...)”.

⁴⁷ STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 27 de julio de 2015, recaída sobre los grandes embalses hidroeléctricos de Belesar y Los Peares, en el Miño, que cuentan con una concesión de 1948.

⁴⁸ Arts. 97 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

⁴⁹ Art. 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵⁰ Consultada el 30-10 de 2024.

⁵¹ Anejo 5 de plan de la cuenca, que los define como aquéllos que tienen por objeto “controlar la presencia y abundancia de las diferentes especies, mantener las condiciones físico-químicas del agua y del sedimento, mejorar las condiciones y disponibilidad del hábitat a través de la dinámica geomorfológica y favorecer los procesos hidrológicos que controlan la conexión de las aguas de transición con el río, el mar y los acuíferos asociados”.

Acerca de la carencia de sedimentos en el delta del Ebro, el apartado 12.3.3. recoge la adecuación del programa de medidas para la protección del estuario, cuyas medidas concretas para su desarrollo se recogen en el apartado 6.3 del Anejo 12. Entre ellas hay unas destinadas al estudio de la situación, otras dirigidas a la práctica de ensayos en Ribarroja y la desembocadura del Segre⁵² o el azud de Xerta, como las crecidas controladas⁵³, así como el control en el litoral y la ejecución de un nuevo deslinde del dominio público marítimo-terrestre, sin que falte la creación de un observatorio hidrológico del delta del Ebro y la creación de una red de control y de apoyo a investigaciones científicas⁵⁴. En total, estas medidas cuentan con un presupuesto de 18,43 millones de euros. Recordamos que la gestión de los desagües y los sedimentos que han de liberarse por ellos forman parte de las cláusulas concesionales, como hemos visto, cuyo cargo han de asumir sus titulares.

Hay que recordar que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, al hablar en su art. 19 sobre sus efectos en la gestión y planificación del agua, opta por “incluir en la planificación los impactos derivados de la retención de sedimentos en los embalses y las soluciones para su movilización, con el doble objetivo de mantener la capacidad de regulación de los propios embalses y de restaurar el transporte de sedimentos a los sistemas costeros para frenar la regresión de las playas y la subsidencia de los deltas”. Estas previsiones, al menos formalmente se recogen en el contenido normativo de este tercer ciclo de planificación de la demarcación hidrográfica del Ebro⁵⁵.

A pesar de todas estas previsiones, hay estudios de entidades de prestigio que desconfían de los resultados y las medidas previstas en la planificación hidrológica, calificando de “nula” la gestión de los caudales en el delta del Ebro y afirmando que “los caudales generadores no cumplen su objetivo”, que “las crecidas artificiales solo contribuían en un 1,1% del transporte de sedimentos anual frente al 50% transportado por crecidas naturales” o que “los embalses

⁵² A ejecutar entre 2023 y 2024, con una pequeña movilización de 8.000 m³ de sedimentos.

⁵³ BATALLA VILLANUEVA, Ramón J. et al. Efectos de las presas en la dinámica geomorfológica del tramo bajo del Ebro: crecidas controlada. *Ingeniería del Agua*, n. 4, vol. 15, 2008, pp. 243-255. ROURA CAROL, Montserrat et al. Incidencia de los embalses de Mequinenza y Ribarroja en el transporte sólido en suspensión del río Ebro. *Ingeniería del Agua*, n. 4, vol. 15, 2008, pp. 221-229.

⁵⁴ El BOE n° 188, de 6 de agosto de 2022 publicaba la resolución de 1 de agosto de 2022, de la Confederación Hidrográfica del Ebro, por la que se publica el Convenio con la Universidad Politécnica de Cataluña, para el estudio de la dinámica sedimentaria de tramo final del río Ebro (Escatrón-Amposta).

⁵⁵ La gestión de los sedimentos es una de las cuestiones principales de la restauración fluvial. Vid. [MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. Estrategia nacional de restauración de ríos 2022-2030. Madrid: MITECO, 2023.](#) Consulta de 30-10-2024.

de Ribarroja y Mequinenza disponen de compuertas de fondo que permitirían dejar paso a los sedimentos. Estas compuertas, por ley, se deben abrir de forma periódica para asegurar su funcionamiento, pues son un sistema de seguridad del embalse frente a grandes crecidas. No obstante, en estas dos presas, las compuertas de fondo no se han abierto nunca”⁵⁶.

4.2. Los sedimentos retenidos en el pantano de Ribarroja y sus afecciones al municipio de Mequinenza

Este enorme embalse ya se ha citado en varias ocasiones en este estudio, dado que adolece de grandes problemas de retención de sedimentos y de colmatación. La actividad jurídica que hasta la fecha ha tenido lugar cuenta con algunos elementos de interés que pasamos a exponer.

El Ayuntamiento de Mequinenza remitió a la CHE en enero de 2020 un informe sobre la inundabilidad y vulnerabilidad de su término municipal por el “atarquinamiento”⁵⁷ de sedimentos en el tramo del río Segre en el embalse de Ribarroja. Este informe, que afirma que no hubo acta de reconocimiento final de la presa de Ribarroja (pág. 6), incluye que el depósito de sedimentos afecta a varias instalaciones municipales (pág. 13) tras más de medio siglo de falta de operaciones de gestión de estos áridos allí acumulados, que se suman a los provenientes del vaciado del embalse de Barasona, de titularidad estatal. Se estima que hay 46 hm³ de sedimentos en Ribarroja y unos 313 en Mequinenza.

Ante esta situación, sería eventualmente posible acudir tanto al instituto de la responsabilidad extracontractual del art. 1902 del Código Civil por los eventuales perjuicios causados por el concesionario⁵⁸, como a los oportunos

⁵⁶ Estas frases se encuentran en el siguiente estudio de esta organización de abogados ambientalistas: CLIENT EARTH. *Informe sobre planes hidrológicos españoles del tercer ciclo: cambio climático y aspectos clave en la aplicación de la Directiva Marco del Agua*. Londres: Client Earth, 2024.

⁵⁷ El tarquín, lo define la RAE, es el “légamo que las aguas estancadas depositan en el fondo, o las avenidas de un río en los campos que inundan”. Agradezco a la asociación “Sediments” la noticia sobre este informe.

⁵⁸ Sin perjuicio del ejercicio de la llamada “acción negatoria de dominio” del art. 348 del Código Civil y la “acción de cesación” civiles. La primera es una medida para garantizar que la propiedad de sus instalaciones no está sometida a la carga de soportar la acumulación de sedimentos por efecto de un derecho atribuido a un tercero (la empresa concesionaria). Es decir, que su propiedad no se vea perturbada por injerencias sin justificar, lo que incluye las perturbaciones jurídicas y las materiales o fácticas, como es el caso de los sedimentos. La acción de cesación del art. 1908 del Código Civil habla de la responsabilidad por daños causados por depósitos de materias “construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen”. Los afectados en Cataluña se rigen por la acción negatoria del art. 544-4 y ss. de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales: “La acción negatoria tiene por objeto la protección de la libertad del

interdictos posesorios que sirvan a la protección de la posesión del art. 446 del Código Civil.

Junto a ello, se podría acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa de la CHE en virtud de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LSP) por la eventual culpa *in vigilando* y de forma directa por la gestión del DPH. En todo caso, se haría necesario demostrar la relación de causalidad y los daños efectivamente producidos ya sea en el plano civil o en el administrativo, cuestiones que se citan en el informe elaborado a instancias del Ayuntamiento de Mequinenza.

Recordemos también que las concesiones demaniales de aguas se otorgan bajo el importante principio “sin perjuicio de tercero” (art. 61.1 del TRLA y art. 99 del RDPH) y se ha constatado que se ha afectado a ciertas instalaciones municipales por la acumulación de sedimentos⁵⁹. A este respecto, se cuenta con antecedentes como la [STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede de Granada, Sección 1ª, de 9 de septiembre de 2021](#), recaída sobre la responsabilidad patrimonial administrativa por los daños ocasionados por la gestión de la presa hidroeléctrica de Marmolejo (Jaén), conocida por su colmatación de sedimentos⁶⁰. En el mismo sentido, la [SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, de 5 de noviembre de 2015](#)⁶¹ sobre las presas de El Carpio y Marmolejo.

dominio de los inmuebles y el restablecimiento de la cosa al estado anterior a una perturbación jurídica o material”. “Permite a los propietarios de una finca poner fin a las perturbaciones e inmisiones ilegítimas en su derecho que no consistan en la privación o retención indebidas de la posesión, así como exigir que no se produzcan perturbaciones futuras y previsibles del mismo género”. Vid la disposición transitoria cuarta de esta Ley catalana.

⁵⁹ La STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Sede de Sevilla, de 30 de septiembre de 2021, arroja luz sobre los criterios de aplicación de la responsabilidad por acumulación de sedimentos y su relación con los efectos de las crecidas. En este caso se trataba de la presa hidroeléctrica de Cantillana en el río Guadalquivir, que junto a la cercana de Alcalá del Río constituye el llamado coloquialmente “doble tapón” de este río en su tramo bajo. Sobre este importante principio aplicado a los títulos otorgados o derechos reconocidos de origen administrativo, vid. LÓPEZ MENUENDO, Francisco. La vieja cláusula “sin perjuicio de tercero” y la administración del porvenir. *Revista de Administración Pública*, n. 191, 2013, pp. 463-480, además del clásico estudio de VILLAR PALASÍ, José Luis. La eficacia de la concesión y la cláusula "sin perjuicio de tercero". *Revista de Administración Pública*, n. 5, 1951, pp.147-234.

⁶⁰ Consulta de 4-11-2024.

⁶¹ Consulta de 4-11-2024.

4.3. La eventual aplicación del instituto de la responsabilidad medioambiental y los deberes inherentes al concesionario demanial como “operador”

La responsabilidad medioambiental se configura como aquella que obliga a adoptar determinadas respuestas económicas y técnicas por el daño ambiental puro, de forma compatible con las exigencias por otros tipos de responsabilidad. Regulada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRMA), incluye los daños a los hábitats y especies y los daños a las aguas, ya sean naturales o artificiales y muy modificadas (art. 1.a y b). También se incluyen los daños a la ribera del mar y los daños al suelo, de importancia por su relación con el delta del Ebro y el problema de los residuos contaminados de Flix. Sin ánimo de prejuzgar nada, evidentemente y como es debido al tratarse un estudio de caso, a lo largo de todo este trabajo se hablará de una eventual, supuesta e hipotética responsabilidad de cualquier tipo.

De modo particular ya que podría hablarse de daños continuados, no sería de aplicación la limitación temporal de 30 años del art. 4 de la LRMA. El Anexo III recoge las actividades que puedan causar los daños medioambientales y las amenazas inminentes de que tales daños ocurran (art. 3.1), aunque no exista dolo, culpa o negligencia. El punto 7 de dicho anexo incluye “la captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad” con el TRLA, lo que es el caso de las concesiones demaniales de presas. Al respecto se podría decir en primer lugar, que la responsabilidad de este tipo recaería supuestamente en el “operador” (art. 3 en relación con la definición del art. 2.10), que sería el concesionario en este caso. La hipotética responsabilidad no solo abarcaría el daño efectivo, sino también ciertas labores de prevención, evitación y reparación⁶², sin importancia de su coste (arts. 9 y 17), siendo incluso

⁶² El RD 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la LRMA (RRMA), recoge en sus arts. 6 y ss. los detalles de la reparación ambiental, en cuanto a la recopilación de información, la determinación del daño medioambiental, la identificación del agente causante del daño y recursos naturales y los servicios dañados, la cuantificación y extensión del daño, así como su intensidad y evaluación. El art. 20 y ss. regula las medidas reparadoras y el proyecto de reparación. Las garantías financieras se detallan en el art. 33 y ss., donde se establecen excepciones que entendemos no aplicables dado que el supuesto de este trabajo no lo estimo incluido bajo aquéllos de “escaso potencial de generar daños ambientales” y “bajo nivel de accidentalidad”. La Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria, previstas en la disposición final cuarta de la LRMA, incluye en su punto 33.1.2. la “producción de energía hidroeléctrica”, con un plazo de 5 a 8 años, sin que, en nuestra opinión le afecte la reforma operada por la Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre, ya que Orden TEC/1023/2019, de 10 de octubre, por la que se establece la fecha a

extensible en las sociedades mercantiles a la sociedad dominante (art. 10), imponiéndose ciertas obligaciones de comunicación y colaboración con, en este caso, el organismos de cuenca⁶³ y la comunidad autónoma. Solo podría declararse inexigibles estas obligaciones según los rígidos criterios del art. 14: intervención de terceros, cumplimiento de órdenes o inexistencia de culpa, dolo o negligencia en el uso propio y correcto de su concesión o que se hubiera permitido expresamente en su título de uso de las aguas públicas. Recordamos que para la gestión de los desagües de fondo y para evitar la retención de sedimentos ya se previeron medidas normativas y precauciones en los propios títulos concesionales.

Es decir, en la actividad de este tipo de embalses, los concesionarios como “operadores” podrían ser objeto de una supuesta y eventual responsabilidad, de acuerdo con el art. 9 de la LRMA, ya que estarían obligados “a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía, cuando resulten responsables de los mismos”, sin que la actividad administrativa de autorización pueda constituir una causa de inexigibilidad de sufragar los costes (art. 14), debiendo constar una “garantía financiera” (art. 24 y ss.).

Destacamos entre las medidas de prevención y evitación de nuevos daños el que (art. 17) el operador “ante una amenaza inminente de daños medioambientales originada por cualquier actividad económica o profesional”, “tiene el deber de adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo las medidas preventivas apropiadas”. Es más importante si cabe el que el operador, “cuando se hayan producido daños medioambientales causados por cualquier actividad económica o profesional”, “tiene el deber de adoptar en los mismos términos

partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la LRMA, clasificadas como nivel de prioridad 3, mediante la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, se refiere a ésta expresamente y allí sí se establecía ese plazo.

⁶³ La STSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sección de Granada, de 27 de octubre de 2022 resuelve la interesante cuestión planteada por el Ayuntamiento de Andújar sobre la presa hidroeléctrica de Marmolejo, que incluía la pretensión de que la explotación no perjudicara ni al municipio ni a los vecinos. Ante la aludida inactividad administrativa se solicitaron medidas de vigilancia y control en relación con la normativa de seguridad de presas y de explotación, con la imposición de condicionantes a la explotación de la presa como ejecutar vaciados totales o parciales para reducir la sedimentación, ejercer la potestad sancionadora, ser parte interesada en el procedimiento de extinción concesional incoado en 2018 y obtener la información administrativa sobre los expedientes. Asimismo, instaba la ejecución de dragados en el vaso del embalse. La sentencia admite parcialmente el recurso, en relación con el acceso a los expedientes, pero rechaza la inactividad general de la Administración ante el problema de los sedimentos de este tramo del Guadalquivir.

las medidas apropiadas de evitación de nuevos daños, con independencia de que esté o no sujeto a la obligación de adoptar medidas de reparación por aplicación de lo dispuesto en esta ley”, junto con el deber de comunicárselo a la Administración competente la Generalidad de Cataluña. Es decir, que se le puede exigir que, a su costa, proceda a abrir los desagües de fondo y a liberar oportunamente los sedimentos, incluso en el supuesto de que nada hubiera previsto la normativa o el título concesional, lo que no es el caso.

Como sabemos, la Administración competente es la autonómica (art. 7), aunque es preceptivo el informe de la CHE y a la Demarcación de Costas, con la salvedad de que corresponde a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños (art. 17 y Anexo II). Y en el caso de los efectos de la acumulación de sedimentos en Mequinenza (Zaragoza) se establecerán los adecuados mecanismos de colaboración con el Gobierno de Aragón, de acuerdo con el principio legalmente vinculante de buena administración (art. 7.4). Recordamos que las autoridades pueden, según el art. 18 de la LRMA, exigir al operador que facilite información sobre toda amenaza inminente de producción de daño medioambiental cuando existan indicios de que va a producirse; exigir al operador que adopte inmediatamente las medidas encaminadas a prevenir y a evitar tales daños y requerir su cumplimiento; dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto, o ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas de prevención o de evitación (ejecución directa o forzosa de los art. 23 y 47).

Finalmente, la disposición adicional octava de la LRMA faculta la intervención del Ministerio Fiscal⁶⁴ en los procedimientos contencioso-administrativos oportunos, intervención ante la cual la Administración adoptará las medidas oportunas para que sus autoridades y el personal a su servicio presten al Ministerio Fiscal el auxilio técnico, material o de cualquier otra naturaleza que éste pueda requerir para el ejercicio de sus funciones en aquellos procesos contencioso-administrativos⁶⁵.

⁶⁴ El Juzgado de la localidad de Falset (Tarragona) acordó en abril de 2024 incoar diligencias previas ante la supuesta responsabilidad por la retención de sedimentos en estos embalses a instancias del Ministerio Fiscal, como así se ha recogido en diversos medios de comunicación.

⁶⁵ PONS PORTELLA, Miquel. [La intervención del Ministerio Fiscal en los procesos contencioso-administrativos medioambientales](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 93, 2019, pp. 4-37.

4.4. La posible aplicación de la responsabilidad administrativa bajo la normativa de aguas y de protección de la biodiversidad

La responsabilidad administrativa podría eventualmente predicarse de la supuesta infracción de los art. 116 y 118 del TRLA. En efecto, el art. 116 prevé como infracción “las acciones que causen daños a los bienes de dominio público hidráulico y a las obras hidráulicas” y el “el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión”. Es decir, que la extinción concesional carece de carácter sancionador, no aplicándose por tanto el principio *ne bis in idem*. De igual forma, es independiente de la eventual indemnización prevista en el art. 118 por daños y perjuicios al dominio público hidráulico. El organismo competente sería la confederación hidrográfica.

De igual modo, La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad tipifica como infracción (art. 80) el deterioro o alteración significativa de hábitats protegidos prioritarios y la alteración significativa de los hábitats de interés comunitario. La competencia de un posible expediente recaería en la comunidad autónoma. No se aplicaría el principio *ne bis in idem* respecto del TRLA por no poseer el mismo fundamento jurídico, ya que un bien protegido es el demanio hidráulico y otro el medio natural⁶⁶. En el tramo medio y bajo del Ebro existen varios espacios naturales protegidos, cuyas figuras de protección en ocasiones se solapan, como es el caso del Parque Natural del delta del Ebro, la Reserva Natural de Sebes y el meandro de Flix, la Red Natura 2000 o la de Reserva de la Biosfera de las Tierras del Ebro de la UNESCO. Habrá que estar por tanto además a sus planes de ordenación y gestión, así como a sus objetivos de conservación para concretar los detalles de sus efectos en el régimen concesional.

5. CONCLUSIONES

La gestión de los sedimentos afecta de modo directo a la validez y la eficacia de las concesiones para uso privativo de aguas superficiales. Ya sea desde el punto de vista de la seguridad estructural de las presas como el de su adecuación a los requisitos relativos a la conectividad fluvial y a la conservación del medio natural, las mismas concesiones dependen de manera estrecha de las previsiones

⁶⁶ La STSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sede de Albacete, de 30 de mayo de 2018, estudia el recurso contra una sanción administrativa impuesta por la suelta repentina de lodos en una central hidroeléctrica a la luz de la normativa de defensa de la Naturaleza.

de la gestión de sedimentos. El análisis crítico del sistema de embalses del bajo Ebro que se ha expuesto en estas páginas nos detalla y explica cómo se articula la actividad administrativa frente a la retención de los sedimentos y sus efectos no solo en toda la cuenca sino también en el litoral, con el ejemplo señero de la regresión acelerada del delta del Ebro.

Estas previsiones no son todas de nuevo cuño. Algunas tienen su origen en los mismos títulos concesionales, otorgados a mediados del siglo XX, cuando el ordenamiento de índole ambiental y de protección civil apenas existía, en el que destacan los efectos vinculantes de la normativa de pesca fluvial relativa a lo que hoy llamaríamos caudales ambientales y conectividad fluvial. Por tanto, desde hace décadas han existido medios para poder actuar mediante la autotutela declarativa y ejecutiva en este ámbito⁶⁷ con el fin de dotar de seguridad jurídica a la explotación de las obras hidráulicas y a la misma protección del dominio público hidráulico, degradado precisamente por la retención de sedimentos. La cuestión se subraya por el mero transcurso del plazo concesional y la extinción concesional relacionada con las cláusulas esenciales de los títulos de aprovechamiento. La inercia, el desdén o un pretendido desconocimiento no pueden otorgar carta de naturaleza a que se mire con despreocupación el grave problema de la gestión de los sedimentos, cuyos gastos los ha de asumir el concesionario. En cualquier caso, la correcta gestión de los desagües de fondo de grandes embalses tampoco solucionaría el problema del transporte de sedimentos porque las fracciones más pesadas (gravas, cantos rodados e incluso arenas) quedan retenidas hacia la cabecera del embalse, llegando en la mayoría de los casos las fracciones limo-arcillosas al pie de presa. Es decir, que el cumplimiento de estos requisitos técnicos es una condición necesaria, pero totalmente insuficiente para garantizar la recuperación de nuestros ríos y litoral.

Por otra parte, tenemos a nuestra disposición una amplia panoplia de instrumentos jurídicos para hacer frente a este problema del aterramiento de obras hidráulicas y el aumento de la degradación de nuestros ecosistemas fluviales. Junto a la planificación hidrológica, la Ley de Aguas y su desarrollo reglamentario, contamos con el cumplimiento debido a diversas figuras de protección de espacios naturales y los institutos de la responsabilidad, ya sea administrativa, medioambiental o incluso penal, sin olvidar ciertas figuras de Derecho privado. Para terminar, subrayamos el hecho de que el tratamiento de

⁶⁷ A pesar de los importantes retos que afronta la Administración pública. Vid. SORIANO GARCÍA, José Eugenio. Eclipse de la ejecutividad del acto administrativo como prerrogativa absoluta: recuperando la idea de ordenamiento jurídico. En: CHICO DE LA CÁMARA, Pablo et al. (coords.), *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, vol. 2, Cizur Menor: Aranzadi, 2021, pp. 1585-1616.

los sedimentos apenas ha conseguido atraer la atención de la doctrina jurídica, laguna que este estudio pretende colmar.

6. BIBLIOGRAFÍA

AUSILI, Antonella et al. Gestión integrada de los sedimentos Directrices y buenas prácticas en el contexto de la Directiva Marco del Agua. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica, 2023.

BATALLA VILLANUEVA, Ramón J. et al. Efectos de las presas en la dinámica geomorfológica del tramo bajo del Ebro: crecidas controlada. *Ingeniería del Agua*, n. 4, vol. 15, 2008.

BRUFAO CURIEL, Pedro. El régimen jurídico de la protección de los ríos y humedales bajo la Directiva de Hábitats y la Directiva Marco del Agua. En: DÍEZ LÓPEZ, José Ramón et al. (dirs.). *Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000*. Vitoria: Gobierno Vasco, 2018.

- La revisión ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas. Zaragoza: Bakeaz-Fundación Nueva Cultura del Agua. 2008.

- Normativa técnica administrativa y obras hidráulicas. La puesta fuera de servicio del Reglamento de seguridad de presas y embalses y su influencia en el régimen concesional. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 17, 2010.

- Régimen jurídico de la pesca fluvial en Andalucía: ¿regreso a los derechos señoriales de pesca? *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 65, 2007.

CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. *Informe específico: Plan para la protección del delta del Ebro*. Madrid: CEDEX, 2021.

CLIENT EARTH. Informe sobre planes hidrológicos españoles del tercer ciclo: cambio climático y aspectos clave en la aplicación de la Directiva Marco del Agua. Londres: Client Earth, 2024.

COMITÉ NACIONAL ESPAÑOL DE GRANDES PRESAS. *Guías técnicas de seguridad de presas. Medio ambiente de presas y embalses*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, 2016.

- COTALLO DE CÁCERES, Miguel Ángel et al. (2024). Gestión combinada de cienes y piscícolas invasoras, mediante la alternancia de abastecimientos o desdoblamiento de vasos. En: *Comité Nacional Español de Grandes Presas. Actas de las XIII Jornadas Españolas de Presas*. Barcelona, 2024.
- GALLEGO BERNAD, M^a Soledad. La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial. Madrid: SEO/Birdlife, 2014.
- GONZÁLEZ CEBOLLADA, César. Estudio de la operatividad de los desagües de fondo de las presas de Mequinenza y Ribarroja y sus implicaciones en materia de seguridad pública. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2021.
- JUAN SEGARRA, Josep Juan y GONZÁLEZ GARCIA, Roberto. Sedimentos fluviales: los olvidados. En: *Guía de la Nueva Cultura del Agua*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2015.
- JUAN SEGARRA, Josep. *Terra presa. Per una nova política de sediments*. Tortosa: Fundación Durán Martí, 2020.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco. La vieja cláusula “sin perjuicio de tercero” y la administración del porvenir. *Revista de Administración Pública*, n. 191, 2013.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. *Estrategia nacional de restauración de ríos 2022-2030*. Madrid: MITECO, 2023.
- OLLERO, Alfredo et al., Geomorfología y restauración fluvial. Seguimiento del derribo de presas en Guipúzcoa. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, vol. 40, n. 1, 2014.
- PAVÓN PÉREZ, Juan Antonio y ORTIZ GARCÍA, Jordi (dirs.). *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales*. Madrid: Wolters Kluwer España, 2022.
- PONS PORTELLA, Miquel. La intervención del Ministerio Fiscal en los procesos contencioso-administrativos medioambientales. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 93, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00134> (Fecha de último acceso 02/12/2024)

- RODRÍGUEZ MUÑOZ, Ignacio. *Manejo de sedimentos fluviales en la parte española de la cuenca del Duero*. Valladolid: Confederación Hidrográfica del Duero, 2023.
- ROURA CAROL, Montserrat et al. Incidencia de los embalses de Mequinenza y Ribarroja en el transporte sólido en suspensión del río Ebro. *Ingeniería del Agua*, n. 4, vol. 15, 2008.
- SANZ MONTERO, Esther et al. Influencia del complejo de embalses Mequinenza-Ribarroja-Flix (río Ebro) en la morfología del cauce situado aguas abajo. *Revista de la Sociedad Geológica de España*, n.14, vol. 1-2, 2001.
- SASTRE BECEIRO, Mónica et al. La extinción de las concesiones hidroeléctricas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 322, 2018.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio y BRUFAO CURIEL, Pedro. *Claves de Derecho Ambiental*, 2ª ed. Madrid: Iustel, 2024.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio. Eclipse de la ejecutividad del acto administrativo como prerrogativa absoluta: recuperando la idea de ordenamiento jurídico. En: CHICO DE LA CÁMARA, Pablo et al. (coords.). *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, vol. 2, Cizur Menor: Aranzadi, 2021.
- UTRERA CARO, Sebastián. *La incidencia ambiental de las obras hidráulicas. Régimen jurídico*. Madrid: Dykinson, 2002.
- VILLAR PALASÍ, José Luis. La eficacia de la concesión y la cláusula "sin perjuicio de tercero". *Revista de Administración Pública*, n. 5, 1951.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de diciembre de 2024

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL CUERPO DE AGENTES
FORESTALES DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS
(CIUDAD REAL): ESTUDIO DE CASO ***

LEGAL REGIME OF THE FOREST AGENTS IN VALDEPEÑAS'S
TOWN HALL (CIUDAD REAL): CASE STUDY

Autor: Francisco José García Salas, Investigador, Universidad de Málaga

Fecha de recepción: 12/09/2024

Fecha de aceptación: 07/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00389>

Resumen:

Las entidades locales presentan un papel importante en la protección del medio ambiente, al destinar recursos materiales y humanos para tal fin; prueba de ello es el Ayuntamiento de Valdepeñas (CIUDAD REAL) al configurar un cuerpo funcional destinado a la protección del medio ambiente, dentro del territorio de su término municipal. Por tanto, el estudio versará sobre el régimen jurídico de este cuerpo funcional municipal.

******Este trabajo ha sido realizado en el Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación SEJ-650 “Parámetros de sostenibilidad e implicaciones jurídico-sociales de las tecnologías habilitadoras: aspectos regulatorios de la inteligencia artificial aplicada” (PASOS) de la Universidad de Málaga.

Abstract:

Towns Halls are very important in protecting the environment, because they allocating material and human resources for this purpose; proof of this is the Valdepeñas City Council (CIUDAD REAL) by setting up an official employment dedicated to the protection of the environment, within the territory of its municipal area. Therefore, the study will focus on the legal regime of this municipal civil servant.

Palabras clave: Derecho ambiental. Derecho local. Agente forestal. Función pública.

Keywords: Environmental law. Local law. Forest ranger. Civil service.

Índice:

1. Introducción
2. Consideraciones previas
3. Naturaleza jurídica del cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas
4. Sistema selectivo y requisitos de acceso
5. Funciones
6. Vinculación profesional con el Ayuntamiento de Valdepeñas
7. Agentes de la autoridad
8. Estructura y organización
9. Régimen disciplinario
10. Medios técnicos
 - 10.1. Arma reglamentaria
 - 10.2. Vehículos
 - 10.3. Uniformidad e identificación
11. Conclusiones
12. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Aforementioned considerations
3. Legal regime of rangers forests in Valdepeñas's Town Hall

4. Selective system and access requirements
5. Duties
6. Associated to occupations with Valdepeñas's Town Hall
7. Agents of authority
8. Organisational structure
9. Disciplinary regulations
10. Technical resources
 - 10.1. Official weapon
 - 10.2. Vehicles
 - 10.3. Uniform and member ID card
11. Conclusion
12. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español presenta una larga tradición, ya que se constata la existencia de cuerpos, cargos o instituciones encargados de vigilancia y defensa de los recursos forestales o ambientales, desde la alta edad media hasta la actualidad, aunque con carácter previo, ya existían mecanismos simples y rudimentarios enfocados a la protección y defensa del medio ambiente¹.

Precisamente esa protección ambiental, desde siempre, ha presentado un importante y marcado carácter local, pues esos cargos, oficios e instituciones estaban vinculados a los feudos² que, con la posterior creación y evolución del Estado moderno, estarían encuadrados en lo que hoy se conoce como Administración Local³.

La evolución histórica de la protección ambiental, que no puede sintetizarse siquiera mínimamente en un trabajo como este so pena de extralimitarse en el

¹Sobre esta cuestión, véase TARAZONA GRASA, Carlos. *La guardería forestal en España*. Barcelona: Lunwerg Editores, 2002, p. 19 y ss.;

²En España, el primer Ayuntamiento que tuvo oficios o cargos destinados a la defensa y protección de los recursos ambientales y/o forestales, fue Zaragoza, tal y como ha puesto de manifiesto FALCÓN PÉREZ, María Isabel. *Historia de Zaragoza. Zaragoza en la Baja Edad Media (siglos XIV-XV)*, Vol. 7. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 1998, p. 37 y 38.

³*Vid.*, sin perjuicio de otros, a GUILLAMÓN ÁLVAREZ, F. Javier. La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al modelo gaditano. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 248, 1990, pp. 825-836; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-110; u ORDUNA REBOLLO, Enrique. *La nación española. Jalones históricos*, Madrid: Iustel, 2011.

objeto del mismo, tiene su reflejo en el art. 45 de la Constitución Española⁴; la configuración que realizó el constituyente, como principio rector de la política social y económica, tiene como consecuencia que éste inspire e informe el resto de ordenamiento jurídico, y por tanto, la legislación, incluida la local. Así las cosas, y en lo que aquí interesa, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, establece las competencias y servicios municipales obligatorios, incluidos los relacionados con el medio ambiente⁵, tal y como disponen los arts. 25 y 26; dichas competencias y servicios municipales son de obligada prestación por parte de los Ayuntamientos, con la finalidad de utilizar de forma «racional [...] todos los recursos naturales, con el fin de proteger la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente» (art. 45 de la Constitución).

El ejercicio de competencias y servicios municipales obligatorios como potestades de la Administración Local supone, sin perjuicio de otros instrumentos, la necesidad de contar con recursos materiales y humanos, destinados a tal fin; así, los recursos humanos, se configuran como los operadores jurídicos, encargados de aplicar la normativa general y sectorial, relativa al medio ambiente. Dentro de la amalgama de competencias y servicios

⁴Para mayor profundidad en la cuestión, puede verse, sin perjuicio de otros, a MARTÍN MATEO, Ramón. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2003; LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho ambiental y climático*. Madrid: Dykinson, 2023; ALENZA GARCÍA, José Francisco. *Manual de derecho ambiental*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2001; JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: Bosch Editor, 1995; ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*, Madrid: Marcial Pons, 2017; LOPERENA ROTA, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas, 1996; o RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000, así como toda la bibliografía citada por los referidos autores.

⁵Cfr. MUÑOZ MACHADO, Santiago. La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente. *Documentación administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 351-382; QUINTANA LÓPEZ, Tomás. La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 235-236, 1987, pp. 533-572; VÁZQUEZ PITA, José María. Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (Dirs.). *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Granada: Comares, 2014, pp. 63-86; FUENTES I GASÓ, Josep Ramón. Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional. *Revista de derecho económico e socioambiental*, núm. 3, 2019, pp. 3-49; FUENTES I GASÓ, Josep Ramón. Sobre el ámbito competencial de los entes locales: la interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardualariztzako Euskal Aldizkaria*, núm. 112, 2018, pp. 49-98, así como toda la legislación allí citada por estos autores.

que en materia medioambiental ostentan las entidades locales, cobran especial importancia los cuerpos con funciones de protección ambiental, entre los que se encuentran, sin perjuicio de otros⁶, los agentes forestales.

En este punto es donde el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), para poder proceder al cumplimiento de la legislación en materia de protección ambiental, y dentro de su ámbito competencial, ha creado el cuerpo de Guardería Rural, tal y como se analizará a continuación. Así, y con la finalidad de ofrecer al lector una comprensión más sencilla de este cuerpo, a lo largo de los siguientes epígrafes se realizarán unas breves consideraciones previas al Reglamento, para pasar a determinar su naturaleza jurídica, los requisitos de acceso y sistema de selección, las funciones, el tipo de vinculación con el Ayuntamiento de Valdepeñas, el carácter de agente de la autoridad, su estructura y organización, su régimen disciplinario y los medios técnicos utilizados.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional, el Ayuntamiento de Valdepeñas (CIUDAD REAL) creó en 2022 el cuerpo de Guardería Rural, mediante el *Reglamento de la Unidad de Guardería Rural de Valdepeñas*⁷, el cual, consta de 21 artículos –distribuidos en 5 capítulos- y una disposición final, cuya aprobación inicial se produjo por el Pleno de la Corporación en sesión de fecha 4 de abril de 2022, produciéndose la aprobación definitiva, trascurrido el período de exposición pública, con fecha 1 de junio del mismo año.

La primera cuestión llamativa es la nomenclatura del cuerpo: Guardas Rurales, pues aunque pudiera entenderse como el colectivo encargado de la defensa, vigilancia y protección de todo el ambiente que no sea estrictamente urbano, su denominación lleva a confusión con los Guardas Rurales, como cuerpo de seguridad privada, configurado en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada⁸. Probablemente la denominación de guardas rurales, tenga su origen en la distinción que efectuó el art. 73, apartado 2º, de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877⁹, la cual diferenciaba entre el ámbito urbano (que

⁶Cfr. OLLER RUBERT, Marta. Policía local como policía medioambiental. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, BLASCO DÍAZ, José Luis, ABDELKADER GARCÍA, José Miguel, CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel y PAREJO ALFONSO, Luciano José (Dirs.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023, pp. 661-676.

⁷Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real núm. 105, de 1 de junio de 2022.

⁸BOE núm. 83, de 5 de abril de 2014.

⁹Gaceta de Madrid núm. 277, de 4 de octubre de 1977.

posteriormente evolucionaría como cuerpo de policía local) y ámbito rural (que en unos casos evolucionaron hasta integrarse como policía local, y en otros, como cuerpo propio de guardería forestal).

La segunda cuestión que resulta llamativa del citado Reglamento es su preámbulo –aún sin valor normativo-¹⁰ cuando denomina al cuerpo de Guardas Rurales, como ‘*cuerpo juramentado constituido por funcionarios de carrera*’; de esta afirmación, hay que efectuar una doble distinción a efectos de análisis: cuerpo juramentado de una parte, y funcionarios de carrera por otro. Con respecto a la primera cuestión, hay que dejar indicado que tal nomenclatura obedece a una reminiscencia histórica, pues dicho adjetivo encuentra su ubicación temporal en la Real Ordenanza de 7 de diciembre de 1748¹¹, el cual se mantendría a lo largo del tiempo, tal y como puede comprobarse en el Real Decreto de 9 de noviembre de 1849, aprobando el Reglamento para los guardias municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino¹², por el que se constituía el cuerpo de *guardas particulares de campo no jurados* y los *guardas particulares de campo jurados*¹³ o en art. 283.6º del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal¹⁴ –actualmente vigente–; también se mantendría dicha nomenclatura en el Real Decreto de 15 de febrero de 1907, del Reglamento para la organización, servicio y disciplina del cuerpo de guardería forestal¹⁵, o en la derogada Ley de Caza de 1902¹⁶. Además, muy probablemente el uso de la expresión ‘*cuerpo juramentado*’ provenga de la utilización efectuada por el *Reglamento de la guardería de Montes del Ayuntamiento de*

¹⁰Al respecto puede verse, sin perjuicio de otras, el fundamento jurídico séptimo de la STC núm. 36/1981, de 12 de noviembre (BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1981. ECLI:ES:TC:1981:277) o el fundamento jurídico segundo de la STC núm. 150/1990, de 4 de octubre (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1990. ECLI:ES:TC:1990:150); en la doctrina puede verse, sin perjuicios de otros, a TAJADURA TEJADA, Javier. Exposiciones de motivos y preámbulos. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, pp. 141-153; o DIEZ-PICAZO, Luis María. Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas). *Anuario de derecho civil*, Vol. 45, núm. 2, 1992, pp. 501-534.

¹¹Dicha norma establecía «*que despues que los tales celardores hayan aceptado, y jurado usar y cumplir bien y fielmente la obligacion de sus oficios, [...]*» (Gaceta, núm. 3, de 21 de enero de 1749).

¹²Gaceta núm. 5581, de 10 de noviembre de 1849.

¹³*Vid.* art. 29 a 31 y 32 y ss. del Real Decreto de 9 de noviembre de 1849, aprobando el Reglamento para los guardias municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino.

¹⁴Gaceta de Madrid núm. 260, de 17 de septiembre de 1882.

¹⁵Gaceta núm. 48, de 17 de febrero de 1907.

¹⁶Gaceta núm. 138, de 18 de mayo de 1902.

Zaragoza¹⁷, como entidad local pionera en el desarrollo de normativa propia sobre este cuerpo funcional, al ser la primera que a nivel municipal utilizó dicha expresión, y que posteriormente fue utilizada por otras entidades locales para el desarrollo de su propia normativa, copiando de manera casi literal la normativa promulgada por el Ayuntamiento capitalino zaragozano¹⁸.

Por otra parte, la expresión de ‘funcionarios de carrera’ contraviene lo dispuesto en el art. 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Básica del Empleado Público –en adelante EBEP-¹⁹, aunque al estar publicado en el preámbulo de la norma local carece de virtualidad, por lo que el cuerpo de Guardas Rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas estará compuesto por funcionarios, tanto de carrera como interinos, aunque en la actualidad, el mismo se encuentra integrado por tres funcionarios de carrera, distribuidos de la siguiente forma: dos guardas rurales y un encargado de la Guardería Rural²⁰.

Sentando lo anterior, conviene plantearse la necesidad del porqué el Ayuntamiento de Valdepeñas presenta un cuerpo específico destinado a la protección ambiental, más allá del cumplimiento del mandato del constituyente o del legislador. Así, la necesidad, probablemente derive del patrimonio forestal y/o ambiental que presenta dentro de su término municipal²¹, el cual requiere de una vigilancia, defensa y protección, más allá de la dispensada en términos generales por legislación vigente.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL CUERPO DE GUARDAS RURALES DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS

Nada se contempla de forma expresa en el *Reglamento de la Unidad de Guardería Rural de Valdepeñas*, sobre la naturaleza jurídica de este cuerpo funcional, por lo que para determinar aquella, hay que acudir al origen histórico de este

¹⁷Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, núm. 281, de 9 de diciembre de 1995.

¹⁸Al respecto puede verse, por ejemplo, el Reglamento de la guardería rural del Excelentísimo Ayuntamiento de Tarazona (Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza núm. 107, de 12 de mayo de 2007).

¹⁹BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

²⁰*Vid.* Anuncio 2036, relativo a la aprobación definitiva del presupuesto general para 2024 (Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real núm. 108, de 5 de junio de 2024).

²¹*Cfr.* AAVV. [Valdepeñas: entorno natural. Valdepeñas](#): Excelentísimo Ayuntamiento de Valdepeñas, Disponible en internet (fecha del último acceso 13 de agosto de 2024).

colectivo funcional con carácter general, ya que para este caso concreto, se carecen de datos más allá de los contenidos en el citado Reglamento, o en la información pública remitida por el Ayuntamiento de Valdepeñas, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²².

Así las cosas, para la determinación de la naturaleza jurídica, hay que acudir a la evolución de este cuerpo a nivel nacional, pues no puede olvidarse la estrecha vinculación que el cuerpo de agentes forestales ha tenido con los municipios, ya que prácticamente desde sus orígenes han estado ligados al gobierno local.

No obstante, conviene poner de manifiesto que el origen de la protección ambiental como cuerpo, oficio o institución se encuentra en los ‘Caballeros de la Sierra’²³, pues además de las funciones de protección ambiental, tenían atribuidas otras relacionadas con la seguridad pública en general, de hecho, tenían capacidad para efectuar detenciones, aunque no sería hasta el siglo XVIII cuando se institucionalizarían mediante el cuerpo de ‘Guardas de Campo y Montes o Celadores’²⁴, para posteriormente transformarse en el cuerpo de ‘Fusileros y Guardabosques Reales’²⁵. Ya en los albores del siglo XX, pasarían a denominarse ‘Guardería Forestal del Estado’²⁶, aunque por aquel entonces, el cuerpo seguía presentando un marcado carácter local, hasta llegar al actual cuerpo de ‘Agentes Forestales’²⁷, sin perjuicio del desarrollo que ha efectuado, en su caso, cada

²²BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

²³Cfr. ORTEGA CERVIGÓN, José Ignacio. Los Caballeros de la Sierra y la vigilancia de los montes en la baja edad media castellana. *Miscelánea medieval murciana*, núm. 37, 2013, p. 156; o BERMEJO CABRERO, José Luis. Aspectos jurídicos e institucionales de en la historia de Molina de Aragón. *En la España medieval*, núm. 4, 1984, p. 152.

²⁴Vid. *Real Ordenanza de 7 de diciembre de 1748* (Gaceta núm. 3, de 21 de enero de 1749).

²⁵Cfr. MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Sobre el pasado y presente de los colectivos forestales españoles. *Revista de Montes*, núm. 14, 1979, p.7; MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Tres siglos de guardería de la riqueza forestal española. *Revista de Montes*, núm. 189, 1977, p. 217 y ss.; MURO MARTÍNEZ, Ricardo. Guardería forestal. *Revista de Montes*, núm. 191, 1978, p. 193; MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Creación y organización de la compañía de Fusileros y Guardabosques Reales. *Actas coloquio internacional Carlos III y su siglo. Poder y sociedad en la época de Carlos III*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 61 y ss.; MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Los Guardabosques reales y su entorno (1762-1784). *Studia Histórica. Historia moderna*, núm. 6, 1990, p. 579 y ss.

²⁶Vid. Real Decreto de 15 de febrero de 1907, del Reglamento para la organización, servicio y disciplina del cuerpo de guardería forestal (Gaceta núm. 48, de 17 de febrero de 1907).

²⁷Cfr. Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado (BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1966), el Decreto 2613/1974, de 9 de agosto, por el que se modifica el Reglamento del cuerpo de Guardería. Forestal del Estado de 10 de septiembre de 1966 (BOE núm. 223, de 17 de septiembre de 1974) y el Real Decreto 609/1978, de 11 de marzo, por el que se regula el

Comunidad Autónoma, pues recibieron los correspondientes traspasos del Estado en materia de conservación de la naturaleza, y de los recursos humanos adscritos a aquel servicio²⁸.

régimen retributivo del cuerpo de Guardería Forestal del Estado (BOE núm. 78, de 1 de abril de 1978).

²⁸Así, para Andalucía, Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 139, de 11 de junio de 1984); Real Decreto 955/2005, de 29 de julio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 185, de 4 de agosto 2005); y Real Decreto 874/2014, de 10 de octubre, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos al Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 263, de 30 de octubre de 2014); para Aragón, el Real Decreto 1410/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 179, de 27 de julio de 1984); Real Decreto 566/1995, de 7 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 111, de 10 de mayo de 1995); para Asturias, el Real Decreto 1357/1984, de 8 de febrero, de traspasos de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 172, de 19 de julio de 1984) y el Real Decreto 839 1995, de 30 de mayo, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados al Principado de Asturias en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 161, de 7 de julio de 1995); para Baleares el Real Decreto 1678/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 225, de 19 de septiembre de 1984); Real Decreto 2761/1986, de 24 de diciembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 18 , de 21 de enero de 1987); Real Decreto 1005/1999, de 11 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia conservación de la naturaleza (BOE núm. 155, de 30 de junio de 1999); para Canarias, el Real Decreto 2614/1985, de 18 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 13, de 15 de enero de 1986); Real Decreto 493/1994, de 17 de marzo, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 84, de 08 de abril de 1994); el Real Decreto 289/1995, de 24 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de conservación de la naturaleza. (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1995); para Cantabria, el Real Decreto 1350/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 171, de 18 de julio de 1984); para Castilla-La Mancha, el Real Decreto 1676/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 225, de 19 de septiembre de 1984), y Real Decreto 1662/1998, de 24 de julio, sobre ampliación y modificación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en materia de conservación

de la naturaleza (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1998); para Castilla y León, el Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de Conservación de la Naturaleza (BOE núm. 191, de 10 de agosto de 1984) y el Real Decreto 370/2010, de 26 de marzo, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2010); para Cataluña, el Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 236, de 1 de octubre de 1980); el Real Decreto 1555/1994, de 8 de julio, sobre aprobación del inventario definitivo de los montes del Estado en Cataluña y de ampliación de los medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 1950/1980, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1994); Real Decreto 393/1998, de 13 de marzo, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por los Reales Decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 1555/1994, de 8 de julio, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 79, de 2 de abril de 1998); el Real Decreto 2230/1998, de 16 de octubre, sobre ampliación de medios traspasos a la Generalidad de Cataluña por los Reales Decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 1555/1994, de 8 de julio, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 266., de 6 de noviembre de 1998); el Real Decreto 511/2000, de 14 de abril, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2000); el Real Decreto 753/2006, de 16 de junio, sobre ampliación de medios traspasados a la Generalidad de Cataluña por los Reales Decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 1555/1994, de 8 de julio, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 147, de 21 de junio de 2006) y el Real Decreto 1599/2010, de 26 de noviembre, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por los Reales Decretos 1950/1980, de 31 de julio, y 1555/1994, de 8 de julio, en materia de Conservación de la Naturaleza (BOE núm. 310, de 22 de diciembre de 2010); para Extremadura el Real Decreto 1594/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 1984); el Real Decreto 336/1999, de 26 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 1999) y el Real Decreto 1744/2010, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Real Decreto 1594/1984, de 8 de febrero, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 316, de 29 de diciembre de 2010); para Galicia, el Real Decreto 167/1981, de 9 de enero, de transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 1981); el Real Decreto 1234/1983, de 20 de abril, de adaptación de transferencias efectuadas a la Junta de Galicia en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 119, de 19 de mayo de 1983); y el Real Decreto 1535/1984, de 20 de junio, de ampliación y adaptación de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1984); para Madrid, el Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 227, de 21 de septiembre de 1984); para Murcia, el Real Decreto 2102/1984, de 10 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Región

Así las cosas, para determinar la naturaleza jurídica del cuerpo de Guardas Rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas, y teniendo en cuenta el breve excursus histórico efectuado, hay que acudir, tal y como determina GUZMÁN GARCÍA, a la «*ratio essendi* que identifica y relaciona dos o más instituciones jurídicas dentro del sistema jurídico»²⁹, identificación que en este caso de produce con los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad³⁰, pues la

de Murcia en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 1984); el Real Decreto 647/1995, de 21 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 1995); el Real Decreto 496/1997, de 14 de abril, sobre ampliación de los medios personales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1997); para Navarra, el Real Decreto 1105/1985, de 19 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de medio ambiente (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1985); el Real Decreto 1118/1985, de 19 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Ordenación del territorio y medio ambiente (BOE núm. 163, de 8 de julio de 1985) y el Real Decreto 816/1999, de 14 de mayo, sobre ampliación de funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Comunidad Foral de Navarra en materia de medio ambiente (BOE núm. 137, de 9 de junio de 1999), aunque no existe traspaso de personal alguno con competencias en materia de protección de la naturaleza; para La Rioja el Real Decreto 848/1985, de 30 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 137, de 8 de junio de 1985); para el País Vasco, el Real Decreto 2761/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 1980); para la Comunidad Valenciana, el Real Decreto 2365/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 13, de 15 de enero de 1985); el Real Decreto 210/1995, de 10 de febrero, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1995), y el Real Decreto 25/2021, de 19 de enero, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 2365/1984, de 8 de febrero, en materia de conservación de la naturaleza (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2021).

No obstante lo anterior, la única Comunidad Autónoma que no recibió competencias en este aspecto fue Navarra, aunque a pesar de ello, también desarrollo un régimen autónomo sobre su guardería forestal, a través del Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero, por el que se regula el régimen específico del personal del basozainak/guarderío de medio ambiente (BON núm. 37, de 22 de febrero de 2019).

²⁹Vid. GUZMÁN GARCÍA, Jairo José. *Naturaleza jurídica del matrimonio*, Tesis doctoral. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares, 2002, p. 17.

³⁰Vid. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro. *El futuro de las policías locales. Análisis normativo, jurisprudencial y estudio de caso de las policías locales de la provincia de Tarragona*, Tesis doctoral. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili, 2016, p. 48.

ratio essendi o *essentia* se identifica como lo que es verdaderamente, es decir, lo inmutable³¹, y lo que permanece inmutable desde su origen hasta la actualidad, es su carácter policial³², pues hay que tener en cuenta que originariamente eran un cuerpo que tenían atribuidas funciones en materia de seguridad pública en general, lo que supone que en algunos casos, los actuales cuerpos Agentes Forestales de las entidades locales, provengan de los antiguos y extinguidos cuerpos de policía rural³³, los cuales, en algunos casos también, han evolucionado a los actuales cuerpos de policía local³⁴, aunque para el caso concreto de Valdepeñas, dicho extremo no pueda ser comprobado pues, ni del Reglamento municipal ni de la información pública remitida se permite colegir dicha afirmación.

4. SISTEMA SELECTIVO Y REQUISITOS DE ACCESO

El *Reglamento de la Unidad de Guardas Rurales de Valdepeñas* hace caso omiso, tanto al sistema selectivo para el ingreso en el cuerpo como con respecto a los requisitos de acceso al mismo. Así, para poder determinar aquellos, habría que remitirse a los establecidos en el art. 56 del EBEP, esto es, nacionalidad española, capacidad funcional, edad mínima y máxima, no haber sido separado de la Administración Pública mediante expediente disciplinario y poseer la titulación exigida.

Con respecto a este último requisito, para poder determinarlo, y ante la ausencia de este en el Reglamento, hay que acudir a lo establecido en la plantilla presupuestaria para el ejercicio 2024 del Ayuntamiento de Valdepeñas, al clasificar tanto a los Guardas Rurales como al encargado de la Guardería Rural en el grupo C2³⁵, por lo que la titulación exigida para el ingreso será la de graduado en educación secundaria obligatoria³⁶.

³¹*Vid.* PEGUEROLES, Juan. Veritas y essentia, nombres de Dios, en San Agustín. *Espíritu. Cuadernos del Instituto Filosófico de Balmesiana*, núm. 88, 1983, p. 137.

³²*Vid.* FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. *El futuro de las policías locales. Análisis normativo, jurisprudencial y estudio...*, p. 48.

³³*Cfr.* CANO VALERO, José. La “policía rural” castellana en el siglo XVI. La caballería de la Sierra de las Peñas de San Pedro (Albacete). *I congreso de historia de Castilla-La Mancha*. Albacete: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1998, pp. 165-171.

³⁴*Cfr.* VIGIL-ESCALERA PACHECO, Antonio. *Historia de la policía local de Sevilla (siglo XIX)*, Tesis doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2019.

³⁵*Vid.* Anuncio 2036, relativo a la aprobación definitiva del presupuesto general para 2024 (Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real núm. 108, de 5 de junio de 2024).

³⁶Ello se deduce de lo establecido en el art. 76 del EBEP.

Hubiese resultado deseable que el Reglamento, teniendo en cuenta la fecha de su aprobación así como la adscripción de vehículos al cuerpo de guardería rural por parte de la entidad local, estableciera como requisito de acceso también el permiso de conducir, en alguna de las modalidades que prevé la legislación vigente³⁷, al amparo de lo preceptuado en el art. 56.3 del EBEP al disponer que *«podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general»*.

La misma suerte corre el sistema de acceso, pues la norma municipal nada indica al respecto, por lo que para la determinación de los mecanismos de selección de este cuerpo funcional, habría que recurrir a la forma establecida en la normativa básica del Estado, es decir, oposición, concurso-oposición o concurso, en los términos establecidos en el art. 61 del EBEP.

Derivado de lo anterior, y en atención clasificación profesional y la correlativa titulación, es el temario exigido para el acceso, ya que en atención a la configuración propia del cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas, el mismo oscilará en una horquilla, como mínimo, de 20 temas y como máximo de 39, tal y como establece el art. 8.3 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local³⁸.

5. FUNCIONES

Parece no estar en duda el carácter de policía administrativa y de policía judicial del cuerpo de agentes forestales en general, y del cuerpo de guardería rural de Valdepeñas en particular, tal y como reconoce la legislación básica del Estado y el propio Reglamento municipal. Además, también se ha esbozado anteriormente la naturaleza policial del cuerpo, la cual resulta aplicable, a todos los efectos, al cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas. Precisamente la naturaleza jurídica de este colectivo no resulta baladí con respecto a sus funciones, pues las mismas derivan de tal carácter, lo que implica una clasificación tripartita, a saber:

³⁷Vid. el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores (BOE núm. 138, de 8 de junio de 2009).

³⁸BOE núm. 142, de 14 de junio de 1991.

- Funciones de policía administrativa³⁹.
- Funciones de policía de seguridad⁴⁰.
- de policía judicial, que se llevarían a cabo de conformidad con lo dispuesto en el 283.6º de la LECrim y art. 1.2.b).-, 3.2 y 4.1.c).- de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales⁴¹.

Con respecto a esta última tipología de funciones, algún autor ha negado tal carácter⁴², aunque ello no puede ser acogido atendiendo a que la configuración de la policía judicial en el ordenamiento jurídico español, lo es de carácter legal, y por tanto, de una opción de política legislativa concreta, para un período temporal también concreto, y por otra parte, tampoco puede ser negado el carácter de policía judicial de este cuerpo funcional, porque el mismo viene determinado expresamente, *ex lege*, para este colectivo en la LECrim y en la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales, lo que implica la aplicación de las funciones de policía judicial en toda su extensión en los términos previstos en el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial⁴³, y ello bajo la estricta sujeción a los Juzgados y Tribunales de conformidad con el vigente marco constitucional.

Así las cosas, para una correcta comprensión del carácter policial de este cuerpo, y sin perjuicio de lo expuesto en el epígrafe tercero, relativo a su naturaleza jurídica, resulta preciso realizar algunas consideraciones, aunque sea de manera somera, sobre el concepto ‘policía’, pues de la determinación del mismo, unido

³⁹Vid. IZQUIERDO-CARRASCO, Manuel. COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad. *Revista de estudios de administración local y autonómica*, núm. 17, 2002, p. 7 y ss.

⁴⁰Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano José. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008; o BARCELONA LLOP, Javier. Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pp. 51-134.

⁴¹BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024.

⁴²Vid. LORCA NAVARRETE, Antonio María, «La guardería forestal española: ¿policía judicial en sentido genérico?», *Actualidad jurídica*, núm. 757, 2008, p. 12; LÓPEZ RODRÍGUEZ, José Antonio. La guardería forestal española: ¿policía judicial en sentido genérico?. *Actualidad jurídica aranzadi*, núm. 757, 2008, pp. 1-7, o RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Ignacio. La policía judicial como función de investigación y su ejercicio por funcionarios no pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El caso de los agentes forestales, *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 2039, 2007, p. 2454.

⁴³BOE núm. 150, de 24 de junio de 1987.

a su naturaleza jurídica, va a depender en buena medida, una correcta y adecuada concreción de sus funciones.

Una definición elemental del concepto '*policía*', viene determinado por la definición efectuada por el diccionario de la Real Academia Española⁴⁴, al indicar que es «cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas», como el «buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno», o como «miembro del cuerpo de policía».

Como fácilmente puede observarse, la RAE en ningún momento identifica el vocablo '*policía*' con el de integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –que bien podría haberlo hecho–, por lo que ni siquiera desde una perspectiva meramente lingüística, puede excluirse al cuerpo de agentes forestales –guardas rurales en el presente caso– de la aplicación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁴⁵; cuestión distinta será lo que en la práctica suceda, pero ni desde una perspectiva material, ni desde una perspectiva formal, cabría su inaplicación a este colectivo funcional. Es más, teniendo en cuenta la data de la Ley, y las circunstancias sociales, históricas, políticas, económicas, culturales o tecnológicas entre otras en las que se promulgó, bien podría el legislador replantearse el concepto de policía⁴⁶ y efectuar en consecuencia una modificación de la Ley Orgánica, para adaptarla a las circunstancias actuales, e incluir bajo su ámbito, no solo al cuerpo de agentes forestales, sino también al Servicio de Vigilancia Aduanera⁴⁷, Policía Portuaria o bomberos, pero eso es otro debate que no puede ser analizado en un trabajo como este.

Sentado lo anterior, conviene preguntarse sobre las funciones de policía administrativa del cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas. Así, primariamente hay que tener en cuenta que se está en presencia de un

⁴⁴[Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española](#), Disponible en internet (fecha del último acceso 28 de agosto de 2024).

⁴⁵BOE núm. 63, de 3 de abril de 1986.

⁴⁶En esta línea se sitúa el propio legislador, cuando al delimitar los servicios de seguridad del Estado, en el art. 3 de la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010) no lo hace circunscrito exclusivamente a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad, o la definición que hace lo integrantes de protección civil a través del art. 17 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015).

⁴⁷Por ej. puede verse a BARCELONA LLOP, Javier. Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas. *Documentos de trabajo. Laboratorio de alternativas*, núm. 103, 2006, p. 29.

concepto jurídico indeterminado, con todo lo que ello conlleva, pues existen tantas definiciones casi como autores; las corrientes más relevantes son, de una parte, aquellas que lo entienden como una actividad de intervención⁴⁸, frente a aquellos que lo entienden como una actividad de limitación⁴⁹.

Sea como fuere, y tal y como indicó GARRIDO FALLA, la policía administrativa podría identificarse con «aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, para garantizar el mantenimiento del orden público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos»⁵⁰, por tanto, el cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas, encaja dentro de la configuración que la doctrina ha realizado del concepto de policía administrativa, pese a que en el Reglamento municipal nada se contiene al respecto de forma expresa y bajo esta clasificación.

En relación con el carácter de policía de seguridad, hay que superar la delimitación conceptual circunscrita exclusivamente a las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad⁵¹, es decir, hay que realizar en este punto una interpretación extensiva del mismo. Así, con respecto a éste, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado desde antiguo, indicando que la seguridad pública se configura como «[...] un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la C.E. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas -por no hablar de los aspectos legislativos o

⁴⁸Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2016, p. 289.

⁴⁹Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel. La actividad administrativa de limitación. En REBOLLO PUIG, Manuel y VERA JURADO, Diego (Dirs.), y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano e IZQUIERO CARRASCO, Manuel (Coords.). *Derecho Administrativo. Modos y medios de la actividad administrativa*. Madrid: Tecnos, 2019, p. 19 y ss.

⁵⁰Vid. GARRIDO FALLA, Fernando. Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, p. 12.

⁵¹Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano José. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008; o BARCELONA LLOP, Javier. Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pp. 51-134.

judiciales, que no se hallan en cuestión- componen, sin duda, aquel ámbito material [...]»⁵². Por tanto, en atención a la configuración doctrinal y jurisprudencial, se puede colegir fácilmente que el cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas ostenta también, funciones en materia de policía de seguridad, pese a que la norma municipal no establece de forma expresa dicha clasificación.

Lo que sí contiene el Reglamento municipal es un haz de funciones, como *numerus apertus*, en la medida que a este colectivo funcional le pueden ser encomendadas otras no expresamente contenidas en la enumeración que efectúa el art. 13 de la norma municipal⁵³; en cualquier caso, en el mismo, la Institución Municipal incluye como funciones genéricas, funciones de policía administrativa y funciones de policía de seguridad. Llama la atención como omite dentro de las funciones atribuibles al cuerpo de guardería rural, las de policía judicial, que las regula dentro de los derechos y deberes del cuerpo, en el art. 19 de la norma municipal.

En definitiva, el cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas es un cuerpo policial que ostenta funciones de policía administrativa, policía de seguridad y policía judicial, aunque la norma municipal realice un desarrollo no ordenado y sistemático de éstas.

6. VINCULACIÓN PROFESIONAL CON EL AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS

Llama la atención que el preámbulo del Reglamento, sin valor normativo, establezca que el cuerpo de la Guardería Rural del Ayuntamiento de Valdepeñas esté compuesto por funcionarios de carrera –cuestión que de incluirse así tal cual en el texto de la norma local, contravendría la legislación básica del Estado, tal y como se puso de manifiesto anteriormente-, cuando no dedica ni un solo artículo al establecimiento de dicha configuración.

Es más, incluso llega a confundir la vinculación funcional de los integrantes del cuerpo de guardería rural con la entidad local, con una vinculación laboral, al afirmar que “*podrá ser adscrito personal funcionario de carácter laboral temporal*” (sic), cuando son ámbitos contrapuestos, es decir, podrá ser funcionario interino, circunscrito a las requisitos que establece el art. 10 del EBEP, y por tanto sujeto

⁵² STC núm. 104/1989, de 8 de junio. BOE núm. 158, de 4 de julio de 1989 (ECLI:ES:TC:1989:104).

⁵³Por aplicación de lo establecido en el art. 53 y concordantes del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

a temporalidad, o bien personal laboral, fijo o temporal, pero no puede estar en ambas categorías de forma simultánea, pues una excluye, sí o sí, a la otra. Además, en este caso, por las funciones que lleva a cabo el cuerpo de guardas rurales, la categoría laboral estaría vedada a este colectivo, porque aquellas están reservadas, siempre y en todo caso, a personal funcionario, al implicar «*la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas*» (art. 9 del EBEP).

No obstante lo anterior, ni aún en el caso de que el Ayuntamiento de Valdepeñas, en el ejercicio de sus potestades de autoorganización, configurara un cuerpo de guardería rural de carácter laboral, al no entender aplicable el art. 9 del EBEP, tampoco podría llevarlo a cabo, so pena de vulnerar de flagrantemente lo establecido en el art. 3.1 de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales⁵⁴, pues configura al agente forestal como “*funcionario público, así como la de agentes de la autoridad [...]*”. Por tanto, se puede colegir fácilmente que, el cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas, aún con las contradicciones que recoge el Reglamento municipal, es un cuerpo de carácter funcional, y el ejercicio de dichas funciones, reservadas con carácter exclusivo y excluyente a esta tipología de empleado público.

7. AGENTES DE LA AUTORIDAD

La determinación del carácter de agente de la autoridad deriva del articulado del propio Reglamento, al reconocerlo así de forma expresa, en consonancia con lo establecido por la legislación básica del Estado, tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe antecedente.

En cualquier caso, de la condición de agente de la autoridad se desprenden dos consecuencias diferenciadas, en ámbitos también diferenciados, a saber:

- **Ámbito administrativo:** presunción de veracidad de los actos y hechos constatados por ellos, en los términos establecidos en el art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁵⁵ y 5.2 de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de Agentes Forestales y Medioambientales.

⁵⁴BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024.

⁵⁵BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

- Ámbito penal: protección especial a quienes ostentan dicha condición *ex lege*, o bien, por aplicación de la doctrina jurisprudencial⁵⁶.

Resulta evidente que, el reconocimiento por parte de la legislación básica del Estado así como por la propia normativa municipal, del carácter de agente de la autoridad al cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas, resulta predicable de aquellos, tanto la presunción de veracidad como la protección especial en el ámbito penal.

8. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

Los Guardas Rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas se configuran como un cuerpo jerarquizado, ubicado dentro de la estructura y organización de la Concejalía que ostenta las competencias en materia de agricultura y medio ambiente (art. 2 y 4 del Reglamento). Igualmente, la jerarquía se desprende de la configuración que realiza la propia entidad local, al establecer de una parte los Guardas Rurales, y, de otra, al jefe de la Unidad de Guardería Rural (art. 5 del Reglamento).

En cuanto a la estructura material, el cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas está compuesto por un total de dos agentes y de un encargado de la guardería, es decir, un total de tres funcionarios para la prestación y desarrollo del servicio.

No obstante lo anterior, y aunque las características esbozadas aquí con respecto a la estructura y organización del cuerpo de guardería rural, revelan su carácter jerárquico y una estructura organizativa propia de un cuerpo policial, parece excesivo afirmar dicha cuestión de manera categórica, pues los recursos materiales y humanos son muy limitados, y no puede olvidarse que el inicio y fin de la estructura del cuerpo de este colectivo municipal en el Ayuntamiento de Valdepeñas, comienza y termina en tres agentes.

⁵⁶*Vid.* CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre policía local. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 14, 2020, p. 140; LÓPEZ FONT-MÁRQUEZ, J. Francisco. La noción de autoridad en la legislación y jurisprudencia penal. *Anuario de derecho*, núm. 1, 1982, p. 216; o VARGAS CAMACHO, Pedro Antonio. Los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad. *Revista ejército*, núm. 871, 2013, p. 87.

9. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Nada dispone el Reglamento de la Unidad de Guardería Rural de Valdepeñas sobre el régimen disciplinario de los funcionarios de este cuerpo, por lo que resultará de aplicación en este punto la normativa general, aplicable a la función pública, es decir, los artículos 93 y siguientes del EBEP, los artículos 146 y concordantes del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigente en materia de régimen local⁵⁷, el artículo 21.1.h).- de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local⁵⁸, al disponer que corresponde al Alcalde-Presidente «desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre [...]», así como el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado⁵⁹.

10. MEDIOS TÉCNICOS

Los medios técnicos se configuran como los elementos materiales puestos a disposición del cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas, para el desempeño de las funciones que tienen encomendadas; dentro de estos, se configura un amplio haz de elementos, entre los que se encuentran, sin perjuicio de otros, GPS, cámara fotográfica, teléfono móvil, vehículo, medios de defensa (bastón extensible, grilletes, spray u otra tipología de armas), la uniformidad y elementos identificativos..., aunque de todos se van a analizar, por ser los más relevantes y controvertidos, el armamento reglamentario, los vehículos y la uniformidad e identificación, tal y como se desarrollará a continuación, ya que realizar un estudio pormenorizado de todos ellos, supondría excederse en mucho de las pretensiones de un trabajo como éste; además, su análisis tampoco añadiría, en exceso, información relevante que ayude a una mejor comprensión del régimen jurídico del cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas.

⁵⁷BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.

⁵⁸BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

⁵⁹BOE núm. 15, de 17 de enero de 1986.

10.1. Medios de defensa: arma reglamentaria y grilletes

Nada establece la norma municipal sobre el arma reglamentaria que, en su caso, pudiera utilizar el cuerpo de guardas rurales; probablemente dicha ausencia, querida de forma consciente por la entidad local, sea debido a que este aspecto ha sido y es una de las cuestiones más controvertidas que afectan a este colectivo funcional⁶⁰.

En cualquier caso, el reglamento no excluye *strictu sensu* y de forma expresa, el uso del arma, pues hace referencia a un ‘arma de defensa no letal’, lo que excluye *per se*, las armas de fuego, aunque no otras como las pistolas táser, por ejemplo. No obstante, la locución ‘no letal’ se configura más como una cuestión de forma que como una cuestión de fondo, pues la prohibición del uso del arma letal –entendiendo por tal aquella que podría causar la muerte-, carece de virtualidad en los términos en los que se encuentra recogido, pues un bastón extensible o una pistola TASER –en determinadas qué circunstancias- pueden llegar a causar lesiones de tal gravedad, que incluso provoquen el fallecimiento del sujeto contra el que se ha usado, por lo que la locución ‘no letal’ carece de virtualidad alguna.

Pese a la controversia que genera el uso del arma por parte de este colectivo funcional, su uso no supondría ningún quebranto de la normativa vigente; primero, por una razón histórica⁶¹, segundo, porque sus homólogos en el ámbito de la seguridad privada pueden usarla⁶², y, en tercer lugar, el uso del arma estaría justificado ante las situaciones de peligro a las que se pueden llegar a enfrentar, en igualdad de condiciones que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁶³. Además, no puede olvidarse que el uso de arma, por sí

⁶⁰Cfr. DIARIO SUR. *El gobierno considera inviable armar a los 6.000 agentes forestales*; EFE VERDE. *UGT propone un estatuto que permita el uso de armas a los agentes forestales*; EL CONFIDENCIAL. *Desarmados en el salvaje oeste del campo español: así se sienten los agentes forestales*; FARO DE VIGO. *Agentes forestales piden ir armados para defenderse de los ataques de furtivos en el monte*; HOY.ES *Pedid que os den una pistola*; VOZ PÓPULI. *Interior condena a 6.000 forestales a patrullar con un bolígrafo y una libreta a pesar de los disparos y agresiones*.

⁶¹Cfr. ORTEGA CERVIGÓN, J. I. *Los Caballeros de la Sierra y la vigilancia de los montes en la baja edad media...* p. 156; o BERMEJO CABRERO, J. L. *Aspectos jurídicos e institucionales de en la historia de Molina...* p. 152.

⁶²*Vid.* art. 26 y concordantes del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (BOE núm. 8, de 10 de enero de 1995)

⁶³Cfr. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa*. *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pp. 77-120; SEQUEIRA DE FUENTES, F. *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con ocasión del uso de las armas por los agentes públicos*. *Revista de Administración Pública*, núm. 99, 1982, pp. 263-270; GARCIA VALLS, Jaume. *Las*

solo, se configura como un elemento intimidatorio hacia los administrados⁶⁴; tampoco puede olvidarse que el uso del armamento, letal o no, no implica una utilización indiscriminada y arbitraria, sino que su empleo está sujeto a normas, pautas o principios, de manera similar a lo que ocurre con el arma por parte de los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pues nadie cuestiona que éstos puedan realizar una utilización fuera de los límites establecidos para ello, por el simple hecho de serlos⁶⁵. Así las cosas, la situación resulta perfectamente extrapolable a este cuerpo, pues no existe ninguna diferencia destacable que impidiera su uso.

Por tanto, los integrantes del cuerpo de guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas podrán hacer uso del arma reglamentaria, que en su caso determine la corporación local de conformidad con la legislación vigente, en igualdad de condiciones que los integrantes del cuerpo de la policía local, pues no existen elementos o características diferenciadoras importantes entre uno y otro cuerpo.

En el epígrafe 3 y 5 se defendió el carácter de policía judicial del cuerpo de guardas rurales, pues el mismo, sin perjuicio de otras argumentaciones, viene establecido ex lege, en la LECrim y en la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de Agentes Forestales y Medioambientales. Ahora bien, una de las cuestiones características de la policía judicial por antonomasia, es su capacidad para la investigación de las causas criminales y para efectuar detenciones, cuestión esta última vedada a los agentes forestales, al menos derivado de su condición funcional, pues aquellos podrán efectuar detenciones en igualdad de condiciones que cualquier otro ciudadano.

Ahora bien, ¿podrían los agentes forestales en general, y los guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas en particular, efectuar detenciones?. La respuesta es clara: sí, y ello, para este caso concreto, además de su carácter de policía judicial, porque entre los elementos de defensa recogidos expresamente por el

instrucciones sobre el uso de armas en el cuerpo de Mossos D'Esquadra. *Revista catalana de seguretat pública*, núm. 19, 2008, pp. 183-193.

⁶⁴Vid. BARCELONA LLOP, Javier El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Una aproximación jurídica. *Revista de administración pública*, núm. 107, p. 106 y ss.

⁶⁵En cualquier caso, la utilización del arma por parte de los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, fuera de los parámetros y límites legalmente establecidos, llevarían aparejado sanciones disciplinarias, o, incluso, responsabilidad penal, tal y como determina la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su legislación de desarrollo, de una parte, y la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Situación que perfectamente, podría aplicarse a los integrantes del cuerpo de agentes forestales con carácter general, y a los guardas rurales del Ayuntamiento de Valdepeñas, en particular.

Reglamento municipal, se encuentran los grilletes; éstos, se configuran como uno de los elementos característicos de los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que revela una vez más, su naturaleza policial.

10.2. Vehículos

El artículo 12 del Reglamento municipal es el encargado de regular la tipología de vehículo que se adscribirán al servicio de la Guardería Rural, con la finalidad de que sus funciones puedan ser prestadas con mayor eficacia, aunque no precisa tipología, diseño o color, más allá de que “llevarán impreso las rotulaciones necesarias [...] e irán dotados de un indicador luminoso de prioridad”; situación que añade un plus de inseguridad jurídica, pues su diseño va a depender de la concepción que, en un momento determinado, posea el responsable político al frente de la entidad local.

La única cuestión que sí que resulta clara, y no está sujeta a cambios o vaivenes políticos, es la luminaria, que en este caso serán de color azul, en igualdad de condiciones que las establecidas para los integrantes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en aplicación de lo dispuesto en la Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, por la que se modifican los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre⁶⁶.

10.3. Uniformidad e identificación

El Ayuntamiento de Valdepeñas ha dedicado una parte importante del Reglamento al desarrollo de la uniformidad e identificación de los integrantes del cuerpo de guardería rural⁶⁷, probablemente por la influencia psicológica que exteriormente proyecta estos ámbitos en la sociedad en general, y en los administrados en particular⁶⁸, en situación de igualdad que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre todo con la policía local.

Las similitudes entre los elementos de la uniformidad e identificación de los integrantes del cuerpo de policía local en Castilla-La Mancha, con la establecida para el cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas son más que evidentes, tal y como se refleja en la siguiente tabla:

⁶⁶BOE núm. 184, de 31 de julio de 2018.

⁶⁷El Reglamento dedica 4 de los 21 artículos al desarrollo de la uniformidad e identificación.

⁶⁸*Vid.* RICHARD, R. Johnson y DURÁN Almudena. La influencia psicológica del uniforme policial. *Harlax: Ertzainaren Iambide aldiżkaria. Revista técnica del Ertzaina*, núm. 40, 2001, pp. 74-81.

UNIFORMIDAD DE LOS GUARDAS RURALES DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEPEÑAS ⁶⁹	UNIFORMIDAD DE LA POLICÍA LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA ⁷⁰
--	Escudo de la Comunidad Autónoma.
Escudo del Ayuntamiento de Valdepeñas en el brazo derecho.	Escudo del municipio.
--	Identificación del agente
Tarjeta de identidad con el número de identificación personal, fecha de expedición y firma del titular de la Alcaldía-Presidencia, y escudo del municipio.	Tarjeta de identificación con el nombre del municipio, nombre del funcionario, categoría, número de identificación de agente y número de documento nacional de identidad.

Además, con respecto a los cargos de uno y otro cuerpo, los elementos de los que se componen también son diferentes, de mayor importancia a mayor rango jerárquico, lo que es indiciario de la similitud entre ambos institutos.

11. CONCLUSIÓN

El Ayuntamiento de Valdepeñas debería efectuar una modificación de la nomenclatura de su cuerpo de Agentes Forestales, denominado Guardas Rurales, para evitar confundirlo con el cuerpo de Guardas Rurales –como seguridad privada- configurado en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, efectuando también una modificación del preámbulo del Reglamento, pues aun no siendo vinculante el mismo, presenta inexactitudes impropias de una norma jurídica.

⁶⁹ *Vid.* art. 7 a 10 del Reglamento de la unidad de guardería rural Valdepeñas.

⁷⁰ *Vid.* art. 16, 17 y concordantes de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha (BOE núm. 72, de 12 de junio de 2002), así como la Orden de 11 de mayo de 2011, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, sobre uniformidad, medios técnicos y de identificación profesional, emblemas y divisas de los Cuerpos de Policía Local y Vigilantes Municipales de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 96, de 19 de mayo de 2011).

Se puede concluir fácilmente que la naturaleza del cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas es de carácter policial, no solo por los antecedentes históricos, sino por las funciones y la identidad que existe con los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre todo con la policía local, en lo que a vehículos, uniformidad e identificación, o incluso, alguno de los medios de defensa como los grilletes, se refiere.

Además, y derivado de lo anterior, el cuerpo de guardas rurales está habilitado para el uso del arma reglamentaria, sin distinguir entre 'letal' y 'no letal'; en cuanto a los vehículos, la identidad con los utilizados por el cuerpo de policía local es más que evidente, al igual que ocurre con la uniformidad, que es prácticamente igual a la utilizada por los integrantes del cuerpo de policía local en Castilla-La Mancha, lo que revela, una vez más, el carácter de agente de la autoridad del cuerpo de guardería rural del Ayuntamiento de Valdepeñas.

En cualquier caso, el Ayuntamiento de Valdepeñas debería efectuar una modificación de la norma municipal para realizar los ajustes necesarios y precisos con la finalidad de adecuar la misma al vigente ordenamiento jurídico, en los términos indicados a lo largo del presente trabajo.

12. BIBLIOGRAFÍA

AAVV. Valdepeñas: entorno natural. Valdepeñas: Excelentísimo Ayuntamiento de Valdepeñas, Disponible en: <https://www.valdepenas.es/wp-content/uploads/2021/12/Valdepenas-Entorno-Natural.pdf>.

ALENZA GARCÍA, José Francisco. *Manual de derecho ambiental*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2001. 322 p.

ASOCIACIÓN ESTATAL DE AGENTES FORESTALES Y MEDIOAMBIENTALES, Disponible en: <https://www.aefma.es/policia-medioambiental/distribucion-territorial/local>.

BARCELONA LLOP, Javier El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Una aproximación jurídica. *Revista de administración pública*, núm. 107, pp. 77-136.

BARCELONA LLOP, Javier. Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pp. 51-134.

- BARCELONA LLOP, Javier. Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pp. 51-134.
- BARCELONA LLOP, Javier. Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas. *Documentos de trabajo. Laboratorio de alternativas*, núm. 103, 2006, pp. 1-67.
- BERMEJO CABRERO, José Luis. Aspectos jurídicos e institucionales de en la historia de Molina de Aragón. *En la España medieval*, núm. 4, 1984, pp. 147-156.
- CANO VALERO, José. La “policía rural” castellana en el siglo XVI. La caballería de la Sierra de las Peñas de San Pedro (Albacete). *I congreso de historia de Castilla-La Mancha*. Albacete: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1998, pp. 165-171.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre policía local. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 14, 2020, pp. 139-160.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa. *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pp. 77-120.
- DIARIO SUR, «El gobierno considera inviable armar a los 6.000 agentes forestales», Disponible en: <https://www.diariosur.es/nacional/201704/14/gobierno-considera-inviable-armar-20170414002951-v.html>.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Disponible en: <https://dle.rae.es/policía?m=form>.
- DIEZ-PICAZO, Luis María. Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas). *Anuario de derecho civil*, Vol. 45, núm. 2, 1992, pp. 501-534.
- EFE VERDE, «UGT propone un estatuto que permita el uso de armas a los agentes forestales», Disponible en: <https://efeverde.com/ugt-permita-armas-agentes-forestales/>.

EL CONFIDENCIAL, «Desarmados en el salvaje oeste del campo español: así se sienten los agentes forestales», Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2017-01-27/guardas-forestales-desarmados-armas-reclamacion-asesinato-doble_1322410/.

ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*, Madrid: Marcial Pons, 2017. 272 p.

FALCÓN PÉREZ, María Isabel. *Historia de Zaragoza. Zaragoza en la Baja Edad Media (siglos XIV-XV)*, Vol. 7. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 1998. 94 p.

FARO DE VIGO, «Agentes forestales piden ir armados para defenderse de los ataques de furtivos en el monte», Disponible en: <https://www.farodevigo.es/galicia/2023/03/21/agentes-forestales-piden-armas-defenderse-ataques-furtivos-84933468.html>.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro. *El futuro de las policías locales. Análisis normativo, jurisprudencial y estudio de caso de las policías locales de la provincia de Tarragona*, Tesis doctoral. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili, 2016. 588 p.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón. Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional. *Revista de direito económico e socioambiental*, núm. 3, 2019, pp. 3-49.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón. Sobre el ámbito competencial de los entes locales: la interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulariztzako Euskal Aldizkaria*, núm. 112, 2018, pp. 49-98.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-110.

GARCIA VALLS, Jaume. Las instrucciones sobre el uso de armas en el cuerpo de Mossos D'Esquadra. *Revista catalana de seguretat pública*, núm. 19, 2008, pp. 183-193.

GARRIDO FALLA, Fernando. Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, pp. 11-50.

- GUILLAMÓN ÁLVAREZ, F. Javier. La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al modelo gaditano. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 248, 1990, pp. 825-836.
- GUZMÁN GARCÍA, Jairo José. *Naturaleza jurídica del matrimonio*, Tesis doctoral. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares, 2002. 463 p.
- HOY.ES, «*Pedid que os den una pistola*», Disponible en: <https://www.hoy.es/sociedad/201701/24/pedid-pistola-20170124002011-v.html>.
- IZQUIERDO-CARRASCO, Manuel. COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad. *Revista de estudios de administración local y autonómica*, núm. 17, 2002, pp. 6-30.
- JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: Bosch Editor, 1995. 592 p.
- LOPERENA ROTA, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas, 1996. 156 p.
- LÓPEZ FONT-MÁRQUEZ, J. Francisco. La noción de autoridad en la legislación y jurisprudencia penal. *Anuario de derecho*, núm. 1, 1982, pp. 207-259.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, José Antonio. La guardería forestal española: ¿policía judicial en sentido genérico?. *Actualidad jurídica aranzadi*, núm. 757, 2008, pp. 1-7.
- LORCA NAVARRETE, Antonio María, «La guardería forestal española: ¿policía judicial en sentido genérico?», *Actualidad jurídica*, núm. 757, 2008, pp.11-12.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho ambiental y climático*. Madrid: Dykinson, 2023. 398 p.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de derecho ambiental*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2003. 269 p.
- MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Creación y organización de la compañía de Fusileros y Guardabosques Reales. *Actas coloquio internacional Carlos III y su siglo. Poder y sociedad en la*

época de Carlos III, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 61-74.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Los Guardabosques reales y su entorno (1762-1784). *Studia Histórica. Historia moderna*, núm. 6, 1990, pp. 579-587.

MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Sobre el pasado y presente de los colectivos forestales españoles. *Revista de Montes*, núm. 14, 1979, pp. 5-14.

MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Tres siglos de guardería de la riqueza forestal española. *Revista de Montes*, núm. 189, 1977, pp. 215-226.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente. *Documentación administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 351-382.

MURO MARTÍNEZ, Ricardo. Guardería forestal. *Revista de Montes*, núm. 191, 1978, pp. 193-200.

OLLER RUBERT, Marta. Policía local como policía medioambiental. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, BLASCO DÍAZ, José Luis, ABDELKADER GARCÍA, José Miguel, CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel y PAREJO ALFONSO, Luciano José (Dirs.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023, pp. 661-676.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *La nación española. Jalones históricos*, Madrid: Iustel, 2011. 760 p.

ORTEGA CERVIGÓN, José Ignacio. Los Caballeros de la Sierra y la vigilancia de los montes en la baja edad media castellana. *Miscelánea medieval murciana*, núm. 37, 2013, pp. 155-164.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008. 149 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia*

de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, 152 p.

PEGUEROLES, Juan. Veritas y essentia, nombres de Dios, en San Agustín. *Espíritu. Cuadernos del Instituto Filosófico de Balmesiana*, núm. 88, 1983, pp. 135-139.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 235-236, 1987, pp. 533-572.

REBOLLO PUIG, Manuel. La actividad administrativa de limitación. En REBOLLO PUIG, Manuel y VERA JURADO, Diego (Dirs.), y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano e IZQUIERO CARRASCO, Manuel (Coords.). *Derecho Administrativo. Modos y medios de la actividad administrativa*. Madrid: Tecnos, 2019, pp. 19-46.

RICHARD, R. Johnson y DURÁN Almudena. La influencia psicológica del uniforme policial. *Harlax: Ertzainaren Ianbide aldizkaria. Revista técnica del Ertzaina*, núm. 40, 2001, pp. 74-81.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Ignacio. La policía judicial como función de investigación y su ejercicio por funcionarios no pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El caso de los agentes forestales, *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 2039, 2007, pp. 2429-2454.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000. 302 p.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2016, 664 p.

SEQUEIRA DE FUENTES, F. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con ocasión del uso de las armas por los agentes públicos. *Revista de Administración Pública*, núm. 99, 1982, pp. 263-270.

STC núm. 150/1990, de 4 de octubre (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1990. ECLI:ES:TC:1990:150).

STC núm. 36/1981, de 12 de noviembre (BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1981. ECLI:ES:TC:1981:277)

- TAJADURA TEJADA, Javier. Exposiciones de motivos y preámbulos. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, pp. 141-153.
- TARAZONA GRASA, Carlos. *La guardería forestal en España*. Barcelona: Lunwerg Editores, 2002. 646 p.
- VARGAS CAMACHO, Pedro Antonio. Los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad. *Revista ejército*, núm. 871, 2013, pp. 86-93.
- VÁZQUEZ PITA, José María. Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (Dirs.). *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Granada: Comares, 2014, pp. 63-86.
- VIGIL-ESCALERA PACHECO, Antonio. *Historia de la policía local de Sevilla (siglo XIX)*, Tesis doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2019. 512 p.
- VOZ PÓPULI, «Interior condena a 6.000 forestales a patrullar con un bolígrafo y una libreta a pesar de los disparos y agresiones», Disponible en: https://www.vozpopuli.com/espana/interior-agentes-forestales-patrullar-sin-con-armas-boligrafo-libreta-a-pesar-de-disparos-y-agresiones_0_1101490274.html.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2024

LA EVALUACIÓN DEL ENFOQUE ECOCÉNTRICO EN EL DERECHO PENAL AMBIENTAL DE LA UE: INDICADORES Y ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1203” *

EVALUATING THE ECOCENTRIC APPROACH IN EU ENVIRONMENTAL CRIMINAL LAW: INDICATORS AND PRELIMINARY ANALYSIS OF DIRECTIVE (EU) 2024/1203

Autora: Maria Marquès Banqué, Profesora Agregada de Derecho Penal, Universitat Rovira i Virgili (España). ORCID: 0000-0003-1263-8119

Fecha de recepción: 18/11/2024

Fecha de aceptación: 11/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00394>

Resumen:

El objetivo de este artículo es evaluar si la Unión Europea ha avanzado hacia la adopción de un enfoque ecocéntrico en su normativa penal ambiental, es decir, en qué medida las nuevas disposiciones reflejan una visión que coloca el valor intrínseco de los ecosistemas y la Naturaleza en el centro de la regulación penal. Para alcanzar este propósito, se propone un conjunto de indicadores para medir el grado de ecocentrismo en la normativa penal de la Unión Europea. Con estos indicadores, se realiza un análisis preliminar de la Directiva (UE) 2024/1203, permitiendo extraer ya algunas conclusiones sobre su alineación con una

* Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162). El trabajo parte de la ponencia impartida por la autora el 1 de junio de 2023 en el marco del *VIII Tarragona International Environmental Law Colloquium* (TIEC), con el título “Legal challenges to achieve a regulatory body that embraces an ecocentric and biocentric approach. Trends in the EU Environmental Criminal Law”.

perspectiva ecocéntrica. La conclusión principal sugiere que, aunque la Directiva introduce ciertos elementos ecocéntricos, queda todavía un largo camino por recorrer y la implementación efectiva de un marco de justicia ecológica dependerá de la transposición de la Directiva en los Estados miembros y su aplicación judicial.

Abstract:

This article aims to assess whether the European Union has progressed toward adopting an ecocentric approach in its environmental criminal law—that is, to what extent the new provisions reflect a vision that centers the intrinsic value of ecosystems and Nature in criminal regulation. To this end, a set of indicators is proposed to measure ecocentrism within EU criminal law. These indicators serve as a basis for a preliminary analysis of Directive (EU) 2024/1203, allowing for some initial conclusions regarding its alignment with an ecocentric perspective. The primary conclusion suggests that, although the Directive introduces certain ecocentric elements, significant progress is still needed. The effective implementation of an ecological justice framework will depend mainly on how the Directive is transposed by Member States and applied within their judicial systems.

Palabras clave: Derecho penal ambiental. Ecocentrismo. Directiva (UE) 2024/1203

Keywords: Environmental criminal law. Ecocentrism. Directive (EU) 2024/1203

Índice:

1. Introducción
2. Antropocentrismo y ecocentrismo
3. Indicadores para la evaluación del enfoque ecocéntrico en el Derecho penal ambiental de la UE
 - 3.1. Consideraciones previas
 - 3.2. La propuesta de indicadores de Rob White y sus limitaciones en el contexto del Derecho penal ambiental de la UE
 - 3.3. Propuesta alternativa de indicadores
4. Análisis preliminar de la Directiva (UE) 2024/1203 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal

- 4.1. Indicador 1: Presencia de una perspectiva ecocéntrica en el preámbulo, exposición de motivos o considerandos de la norma.
- 4.2. Indicador 2: Definiciones legales con enfoque ecocéntrico.
- 4.3. Indicador 3: Tipificación de los delitos ambientales con enfoque ecocéntrico.
- 4.4. Indicador 4: Previsión de circunstancias agravantes y atenuantes específicas que tengan en cuenta el daño ambiental.
- 4.5. Indicador 5: Establecimiento de criterios ecológicos para la evaluación del daño ambiental.
- 4.6. Indicador 6: Naturaleza y gravedad de las sanciones penales o medidas accesorias.
- 4.7. Indicador 7: Posibilidad de sancionar la comisión imprudente.
- 4.8. Indicador 8: Posibilidad de sancionar formas de participación.
- 4.9. Indicador 9: Posibilidad de sancionar formas imperfectas de ejecución.
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. Anthropocentrism and Ecocentrism
3. Indicators for Evaluating the Ecocentric Approach in EU Environmental Criminal Law
 - 3.1. Preliminary considerations
 - 3.2. Rob White's proposed indicators and their limitations in the context of EU Environmental Criminal Law
 - 3.3. Alternative proposal of indicators
4. Preliminary analysis of Directive (EU) 2024/1203 on Environmental Protection through Criminal Law
 - 4.1. Indicator 1: The use of ecocentric perspectives in the preamble/recitals.
 - 4.2. Indicator 2: The provision for legal definitions with an ecocentric approach.
 - 4.3. Indicator 3: The provision for offences with an ecocentric approach.
 - 4.4. Indicator 4: The provision for specific aggravating and mitigating circumstances that consider environmental harm.
 - 4.5. Indicator 5: The provision for ecological criteria to assess environmental harm.
 - 4.6. Indicator 6: The nature and level of criminal sanctions or accessory measures.

- 4.7. Indicator 7: The possibility of punishing the negligent commission of the offence.
- 4.8. Indicator 8: The possibility of punishing the inciting, aiding and abetting.
- 4.9. Indicator 9: The possibility of punishing the attempting.
5. Conclusions
6. References

1. INTRODUCCIÓN

El 30 de abril de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la Directiva (UE) 2024/1203 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE.

La nueva Directiva es el resultado del proceso de evaluación de la Directiva 2008/99/CE llevado a cabo a lo largo de tres años. El texto finalmente aprobado introduce normas más estrictas para la protección penal del medio ambiente y se caracteriza por tener un enfoque más holístico que la Directiva 2008/99/CE. Más allá de la descripción ampliada y perfeccionada y de una serie de delitos y sanciones que los Estados miembros deben incorporar en sus legislaciones nacionales, la nueva Directiva incluye la regulación de circunstancias agravantes y atenuantes así como disposiciones relativas al embargo y decomiso; los plazos de prescripción; cuestiones de jurisdicción; la protección a denunciantes y colaboradores en la investigación; el acceso a la información y a la justicia; las campañas de información y prevención; los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos necesarios; la formación especializada; los instrumentos de investigación; la recogida y gestión de datos estadísticos; la aprobación de una estrategia nacional para la lucha contra estos delitos; y disposiciones orientadas a la coordinación y cooperación entre autoridades competentes dentro de cada Estado miembro y a la cooperación entre Estados miembros y la Comisión Europea y con órganos y organismos de la Unión Europea (en adelante, UE).

Como es sabido, el proceso de revisión de la Directiva 2008/99/CE se ha producido con un marco jurídico europeo distinto al existente en el momento de su aprobación, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. La Directiva (UE) 2024/1203 utiliza como base jurídica el artículo 83(2) TFUE. El artículo 83(2) TFUE hace referencia a la llamada “criminalización

funcional”¹ o también “armonización accesoria”². Prevé la posibilidad de establecer normas penales mínimas cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización. Algunas de las novedades más significativas en materia de armonización de sanciones en la Directiva (UE) 2024/1203 son consecuencia de ello.

Aunque sería de gran interés profundizar en el análisis de la adecuación de la Directiva al “nuevo” marco jurídico europeo y a los informes de evaluación de la Directiva 2008/99/CE, el objetivo de este trabajo es explorar una dimensión distinta: determinar en qué medida el legislador penal europeo ha sido receptivo al debate teórico que se desarrolla en la filosofía política y el Derecho en relación con la protección de la Naturaleza.

Concretamente, se quiere evaluar si la UE ha avanzado hacia la adopción de un enfoque ecocéntrico en la normativa penal ambiental o, en otras palabras, en qué medida las nuevas disposiciones reflejan una visión que coloca el valor intrínseco de los ecosistemas y la Naturaleza en el centro de la normativa penal. En las siguientes páginas, después de una breve introducción a la definición y los principios del ecocentrismo, se presentará, en primer lugar, un sistema de indicadores que facilite la evaluación de la incorporación de la perspectiva ecocéntrica en la Directiva (UE) 2024/1203. La propuesta de indicadores se formula tomando como referencia el análisis que hizo Rob White en el ámbito del sistema de justicia penal, pero en un contexto jurídico muy distinto. Se argumentará por qué esta propuesta no es aplicable al marco normativo de la Unión Europea, lo que justifica la necesidad de una nueva propuesta adaptada a este contexto.

A continuación, se examinará cada uno de los indicadores aquí propuestos en la Directiva (UE) 2024/1203. Este análisis se lleva a cabo teniendo en cuenta el desafío jurídico que aún representa en la UE la transición hacia un enfoque ecocéntrico, pese a ser conocida y reconocida la ineficacia y deficiencias de las políticas y estrategias adoptadas hasta ahora en materia de protección ambiental³. Por esta razón, se ha considerado especialmente interesante, cuando

¹ MITSILEGAS, Valsamis. EU Criminal Law competence after Lisbon: From securitised to functional criminalization. En: ACOSTA ARCARAZO, Diego y MURPHY, Cian C. (eds.). *EU Security and Justice Law. After Lisbon and Stockholm*. Oxford y Portland: Hart Publishing, 2014, pp. 110-128.

² MUÑOZ DE MORALES ROMERO, Marta. *Derecho penal europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 47-50.

³ BORRÁS-PENTINAT, Susana. [Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida](#). *Revista de Estudios*

así lo requiera, hacer un análisis comparativo entre la propuesta inicial de la Comisión Europea, los textos propuestos por el Parlamento Europeo y el Consejo respectivamente, y la versión finalmente consensuada de la Directiva, aprobada y publicada en el DOUE.

2. ANTROPOCENTRISMO Y ECOCENTRISMO

Para evaluar si una norma específica incorpora la perspectiva ecocéntrica en su texto, es fundamental, en primer lugar, establecer claramente el concepto de ecocentrismo que servirá como marco de referencia. Aunque este trabajo no pretende hacer una revisión exhaustiva de la amplia bibliografía sobre el tema, esta aclaración resulta necesaria. Como señala Montalván Zambrano en un excelente trabajo de síntesis, las definiciones de ecocentrismo, antropocentrismo y biocentrismo, conceptos clave para abordar la relación entre lo humano y la Naturaleza, varían notablemente en la literatura especializada.⁴ A partir de una rigurosa revisión bibliográfica, este autor propone una clasificación de estos tres conceptos y sus correspondientes manifestaciones normativas o modelos de justicia, que adoptamos aquí como marco de referencia y al que nos remitimos⁵. Por esta razón nos limitaremos a ofrecer una referencia muy breve de los conceptos de ecocentrismo y antropocentrismo, omitiendo el de biocentrismo, ya que no es relevante para los fines de este trabajo. Comenzaremos con un apunte sobre la definición de antropocentrismo por tratarse del paradigma todavía predominante en el Derecho ambiental.

A) Antropocentrismo

El antropocentrismo parte de la idea de superioridad biológica y moral del ser humano con relación a los demás seres vivos. El modelo de justicia derivado del mismo, es el modelo de justicia ambiental, que se plantea y da respuesta a los daños a la Naturaleza en función de la repercusión que éstos tienen sobre las generaciones presentes y futuras. La relación entre humanos y Naturaleza es, por consiguiente, instrumental.

Políticos, 204, 2024, pp. 213-239 (Fecha de último acceso: 15-11-2024); BAGNI, Silvia, ITO, Mumta y MONTINI, Massimiliano. [El debate sobre los derechos de la Naturaleza en el contexto jurídico europeo](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 2022, pp. 1-33 (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

⁴ MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. Justicia ecológica. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 2020, p. 180.

⁵ El autor desarrolla exhaustivamente su propuesta en MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. *Naturalezas y Derechos. La representación de lo no-humano en la Filosofía, la Política y el Derecho*, Tesis doctoral. Madrid: Universidad Carlos III, 2023.

Dentro del antropocentrismo, encontramos el antropocentrismo estricto o excluyente (que expresa la consideración de lo natural como recurso a disposición del ser humano) y el antropocentrismo moderado (que reconoce obligaciones del ser humano para con la Naturaleza por el valor que tiene para su propia supervivencia, pero rechaza la igual consideración entre especies). Es importante destacar la idea de que “es posible incorporar reflexiones acerca de la protección de la Naturaleza tanto desde un antropocentrismo excluyente como desde uno moderado de tipo kantiano, sin embargo, dicha protección será siempre utilitarista, es decir, se justificará en razón de las necesidades terapéuticas, estéticas, biológicas o económicas que la Naturaleza satisface”⁶.

La expresión convencional del modelo de justicia ambiental es el derecho humano al medio ambiente sano, como elemento necesario para el disfrute de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida o a la integridad física⁷. La justicia ambiental pone el énfasis en el enfoque distributivo de los costes y beneficios derivados del acceso y la explotación de los recursos naturales, por lo que los sistemas de compensación cobran especial relevancia en este modelo de justicia.

B) Ecocentrismo

El ecocentrismo se centra en los ecosistemas y la salud de la biosfera, sin considerar los seres vivos de forma individualizada. Desde el punto de vista del ser humano, éste es considerado como un elemento más de ese medio que comparte con los demás seres vivos. En palabras de Montalván Zambrano, con este nuevo enfoque “el ecocentrismo propone una ética ecológica que considere el ser humano como integrado en un medio en el que comparte su vida con otras especies y con un sustrato físico que soporta y hace posible esa misma vida”⁸.

⁶ MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. Justicia ecológica. Op. cit., p. 184.

⁷ Ibídem, p. 186. Con relación al derecho a un medio ambiente sano, es especialmente interesante el análisis que este autor lleva a cabo, en otro trabajo, sobre la presencia de argumentos antropocéntricos y ecocéntricos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia ambiental y, en particular, sobre el surgimiento de un reconocimiento ecocéntrico del derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo. MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. [Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos](#). *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 23(46), 2021, pp. 505-527 (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

⁸ Ibídem, p. 191.

El enfoque ecocéntrico propugna la idea de justicia ecológica. La expresión normativa de la justicia ecológica son los derechos de la Naturaleza y uno de sus ejes, el concepto de daño ambiental. Por "derechos de la Naturaleza" debe entenderse "los derechos legales para la naturaleza en su conjunto, o para entidades naturales como ríos o ecosistemas específicos, o para categorías de entidades naturales, como todos los ríos o ecosistemas en un área determinada"⁹. Es el caso, por ejemplo, del reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en las constituciones de Ecuador y Bolivia; o del reconocimiento de los ríos Ganges (India), Wanganui (Nueva Zelanda), Atrato (Colombia) y de la laguna del Mar Menor y su cuenca (España) como titulares de derechos¹⁰.

Uno de los principales postulados de la justicia ecológica es el daño ambiental, desvinculado del sensocentrismo¹¹. Como consecuencia, el modelo de justicia ecológica prioriza (y exige) la restauración de los ecosistemas dañados, por encima de las reparaciones económicas, más propias de la justicia ambiental. El criterio de justicia en este caso se centra en asegurar que las especies vivas (animales, pero también plantas y microorganismos) puedan seguir sus procesos vitales, de forma que se garanticen los ciclos vitales de la Naturaleza¹².

Algunos autores sostienen que la idea de que las deficiencias estructurales del derecho ambiental provienen de su enfoque antropocéntrico, y que su solución pasa necesariamente por una reorientación ecocéntrica, se basa en una lógica binaria y simplista y deben considerarse otros marcos teóricos¹³. Sin llegar a este

⁹ EPSTEIN, Yaffa. y SCHOUKENS, Hendrik. [A positivist approach to rights of nature in the European Union](#). *Journal of Human Rights and the Environment*, 12(2), 2021, p. 206 (Fecha de último acceso: 15-11-2024), p. 206.

¹⁰ Vid. una relación de las iniciativas para el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en distintos Estados miembros de la UE en BORRÁS-PENTINAT, Susana. [Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida](#). Op. cit., pp. 230-235 y, a nivel global, en KRÄMER, Ludwig. Rights of Nature and Their Implementation. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17(1), 2020, pp. 47-75. Con relación a la iniciativa legislativa popular que culminó con la aprobación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección de la laguna del Mar Menor y su cuenca en España, vid. SALAZAR, Eduardo y VICENTE, Teresa. [La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 2022, pp. 1-38 (Fecha de último acceso: 15-11-2024); y VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Justicia Ecológica y Derechos de la Naturaleza*. Valencia: Tirant Humanidades, 2023.

¹¹ MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. Justicia ecológica. Op. cit., p. 191.

¹² GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza en serio: Respuestas y aportes desde la ecología política. En: ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ Esperanza. *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*. Quito: AbyaYala y Universidad Politécnica Salesiana, 2011, p. 274.

¹³ DE LUCIA, Vito. Beyond Anthropocentrism and Ecocentrism: A Biopolitical Reading of Environmental Law. *Journal of Human Rights and the Environment* 8(2), 2017, pp. 181-202.

extremo, en este trabajo partimos de la idea de que una política criminal ambiental efectiva difícilmente puede basarse de forma exclusiva en una de estas dos orientaciones (o tres, si añadimos el biocentrismo). Las perspectivas de la justicia ambiental y de la justicia ecológica se complementan entre sí.¹⁴ Los regímenes de protección ambiental integran de manera progresiva elementos tanto del antropocentrismo como del ecocentrismo,¹⁵ si bien, cómo es fácil de imaginar, la coexistencia no está exenta de tensiones¹⁶.

3. INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL ENFOQUE ECOCÉNTRICO EN EL DERECHO PENAL AMBIENTAL DE LA UE

3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Evaluar si la Directiva (UE) 2024/1203 supone un paso hacia un enfoque ecocéntrico en el Derecho penal ambiental requiere disponer de un conjunto de indicadores que permitan una medición objetiva y rigurosa. Esta evaluación basada en indicadores no solo facilita el análisis de la normativa vigente, sino que también proporciona un marco de referencia claro para identificar áreas de mejora y oportunidades de desarrollo en la protección penal del medio ambiente.

Desde la lógica del Derecho penal sustantivo, es lógico asumir que los indicadores deben referirse a los aspectos más fundamentales de las normas penales, tales como el bien jurídico protegido, la conducta delictiva o las sanciones aplicables, entre otras. Sin embargo, como primera consideración, debe tenerse en cuenta que la expresión normativa paradigmática del ecocentrismo, esto es, el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, se manifiesta de manera más directa en el ámbito del Derecho procesal penal que en el Derecho penal sustantivo. En este sentido, la evaluación del enfoque ecocéntrico del sistema de justicia penal ambiental de la UE se centraría en el reconocimiento de la Naturaleza como víctima y su acceso a la justicia, y el debate giraría principalmente en torno al problema intrínseco del ecocentrismo sobre quién representa a la Naturaleza en los procesos judiciales¹⁷.

¹⁴ BRISMAN, Avi y SOUTH, Nigel. Green Criminology and Environmental Harms. *Sociology Compass*, 13(1), 2019 (first published 2018, e12650), p.7.

¹⁵ WHITE, Rob. Ecocentrism and Criminal Justice. *Theoretical Criminology*, 22(3), 2018, p. 346.

¹⁶ MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. Justicia ecológica. Op. cit., p. 196.

¹⁷ Krämer ha sostenido que “dentro de la Unión Europea, la principal lección que debe extraerse del debate sobre los derechos de la naturaleza es la necesidad de mejorar el acceso a los tribunales en asuntos ambientales, en particular para superar el problema de que las autoridades públicas, que deberían asegurar la aplicación y cumplimiento de la legislación

Sin embargo, varios autores sostienen que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza no debe reducirse al acceso a la justicia en materia ambiental, sino que puede y debe abarcar un marco más amplio que incluya otras expresiones normativas de protección y reconocimiento de la Naturaleza. Entre ellos se encuentran Epstein y Schoukens, que sostienen lo siguiente:

Aunque los derechos de la Naturaleza han tenido hasta ahora poco reconocimiento explícito en la legislación de la UE o en Europa en general, sostenemos que la naturaleza posee derechos dentro del orden jurídico de la UE, gracias a las obligaciones legales que existen respecto a ella en la legislación ambiental vigente. Estas leyes imponen tanto obligaciones positivas de protección como obligaciones negativas de evitar el daño a distintos aspectos del medio ambiente, como el aire, el agua, los hábitats y las especies. Después de todo, ¿qué significa tener un derecho, si no es ser el beneficiario de una obligación legal? Basándonos en la concepción Hohfeldiana de los derechos legales como correlativos de las obligaciones legales, argumentamos que las obligaciones actuales hacia la naturaleza pueden entenderse como derechos de la misma. Estos derechos pueden servir de fundamento jurídico para que los tribunales de los Estados miembros y de la UE los interpreten y resuelvan, desarrollando así los derechos de la Naturaleza. Además, sostenemos que los tribunales de la UE han tratado implícitamente estos derechos en ocasiones, al interpretar estrictamente las leyes de protección sin considerar factores utilitarios o económicos¹⁸.

Con relación a esta argumentación, nos interesa destacar dos ideas.

En primer lugar, es importante señalar, como han subrayado autoras como Borrás-Pentinat, la insuficiencia de las normativas ambientales como mecanismos efectivos para la incorporación de los derechos de la Naturaleza, a la vista del alto nivel de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la política ambiental de la UE¹⁹. Desde la perspectiva del Derecho penal nos interesa poner el énfasis en la idea del incumplimiento de las obligaciones ambientales, pues ésta fue una de las principales justificaciones de la intervención del Derecho penal europeo en materia ambiental, a través de la Directiva 2008/99/CE. La adopción de indicadores relativos a cuestiones de Derecho penal sustantivo permite evaluar en qué medida el Derecho penal puede reforzar dichas obligaciones y, con ello, impulsar la transición hacia un

ambiental, frecuentemente hacen la vista gorda, desvían la mirada y se alinean con intereses creados y con los contaminadores” (KRÄMER, Ludwig. Rights of Nature and Their Implementation. *Op. cit.*, p. 75).

¹⁸ EPSTEIN, Yaffa. y SCHOUKENS, Hendrik. [A positivist approach to rights of nature in the European Union](#). *Op. cit.*, p. 207. Con un mismo enfoque positivista y pragmático, BÉTAILLE, Julien. Rights of Nature: Why it Might Not Save the Entire World. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 16(1), 2019, pp. 35-64.

¹⁹ BORRÁS-PENTINAT, Susana. [Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida](#). *Op. cit.*, p. 225.

enfoque ecocéntrico en el Derecho ambiental, desde la perspectiva positivista de Epstein y Schoukens.

En segundo lugar, queremos destacar un punto que, aunque evidente, merece ser subrayado. Nos referimos a la mención que hacen Epstein y Schoukens a la tarea de los tribunales en la interpretación y aplicación de la normativa ambiental, perfectamente extrapolable al ámbito penal. Como se verá al concluir el análisis aquí propuesto, el enfoque regulador requerirá de la implementación judicial para alcanzar su efectividad real.

Por todo ello, en este trabajo se propone utilizar indicadores que sean una expresión del ecocentrismo y los derechos de la Naturaleza en un sentido amplio, que permitan evaluar la tendencia hacia el reconocimiento normativo y judicial de su valor intrínseco. El sistema de indicadores propuesto, se centrará en cuestiones propias del Derecho penal sustantivo, todas ellas presentes en la Directiva (UE) 2024/1203.

Con todo y como segunda consideración previa, es importante asumir que estos indicadores, al no referirse a la cuestión del acceso a la justicia, corren el “riesgo” de ser interpretados desde una perspectiva antropocéntrica. Ello es particularmente evidente si consideramos el enfoque “Una sola salud” (*One Health*), cada vez más presente en las políticas ambientales.

Desde hace décadas, el enfoque conocido como “Una sola salud”, respaldado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), aborda de manera conjunta la prevención, tratamiento y evaluación de enfermedades infecciosas emergentes, la seguridad alimentaria y la resistencia antimicrobiana. De forma algo más tardía, el enfoque “Una sola salud” ha incorporado preocupaciones como la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y la crisis de la biodiversidad, y ha sido más sensible a una perspectiva más compleja y múltiple de la realidad²⁰. En síntesis, el enfoque “Una sola salud” se basa en la necesidad de situar la salud humana y animal en un contexto ecosistémico más amplio, y reconocer su interdependencia desde una perspectiva interdisciplinar²¹.

²⁰ HARRISON, Sara, KIVUTI-BITOK, Lucy, MACMILLAN, Alexandra, PRIEST, Patricia. [EcoHealth and One Health: A theory-focused review in response to calls for convergence](#). *Environment International*, 132, 2019, pp. 2 y 5 (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

²¹ Junto al enfoque *One Health*, ha emergido el concepto de *EcoHealth*. Ambos enfoques se basan en la interdependencia entre la salud humana, la salud animal y la salud de los ecosistemas. Sin embargo, difieren en sus fundamentos ontológicos, epistemológicos y metodológicos, así como en su foco principal. El enfoque *EcoHealth* se centra, desde una perspectiva constructivista y crítica, en las interacciones entre los seres humanos, los

En la Unión Europea, por ejemplo, la Estrategia de Biodiversidad 2030 hace referencia explícita al concepto “Una sola salud” y expresa el compromiso de reforzar su apoyo a los esfuerzos globales para su implementación²². Esta misma referencia se encuentra también en el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, aprobado en 2024²³.

Si bien este enfoque podría dar una primera impresión de ser un avance para una protección más efectiva de los ecosistemas al poner a éstos al mismo nivel que la salud humana y la salud animal, desde el punto de vista del ecocentrismo y todo lo que este concepto implica, ya hay quien ha considerado una regresión estratégica el hecho de que “mientras que la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2020 curiosamente reconocía el valor intrínseco de la biodiversidad, la nueva Estrategia de Biodiversidad 2030, que deriva del Pacto Verde Europeo, en cambio da un paso atrás, eliminando este lenguaje y reconociendo en su lugar la ‘conexión intrínseca entre la salud humana, la salud animal y una naturaleza sana y resiliente’”²⁴.

Desde esta perspectiva crítica cabe observar que la instrumentalización de la Naturaleza con base en el enfoque “Una Sola Salud” se hace especialmente evidente en el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, que en su considerando número 22 destaca la importancia de la restauración de los ecosistemas por su contribución a la prevención de posibles enfermedades transmisibles de origen zoonótico, aumentando la resiliencia ante ellas y, con ello, reduciendo el riesgo de brotes y pandemias.

ecosistemas y los factores socioecológicos que los influyen, prestando menor atención a la relación entre humanos y animales. En cambio, el enfoque *One Health*, promovido por las ciencias médicas y veterinarias desde un marco positivista y pragmático, se enfocó inicialmente en la transmisión de enfermedades entre animales y humanos, sin considerar en la misma medida el papel que desempeñan los ecosistemas en la salud de ambos (vid. HARRISON, Sara, KIVUTI-BITOK, Lucy, MACMILLAN, Alexandra, PRIEST, Patricia. [EcoHealth and One Health: A theory-focused review in response to calls for convergence](#). Op. cit.). En opinión de algún autor, el concepto de *Planetary Health* logra cohesionar las ideas de *One Health* y *EcoHealth* (vid. SELTENRICH, Nate. [Down to Earth: The emerging field of Planetary Health](#). *Environmental Health Perspectives* 126(7), July 2018, pp. 072001 1-6 (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

²² COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*. COM (2020) 380 final, p. 25.

²³ Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2024 relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869, DOUE L, 2024/1991, 29.7.2024, considerando número 22.

²⁴ BORRÁS-PENTINAT, Susana. [Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida](#). Op. cit., p. 226.

3.2. LA PROPUESTA DE INDICADORES DE ROB WHITE Y SUS LIMITACIONES EN EL CONTEXTO DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL DE LA UE

Antes de formular una propuesta de indicadores para evaluar el ecocentrismo en la Directiva (UE) 2024/1203, es fundamental investigar si ya existen iniciativas que puedan servir como referencia. Un análisis de la bibliografía revela que este ejercicio es prácticamente inexistente en el ámbito del Derecho penal. Por ello destaca la propuesta de un autor de prestigio indiscutible, Rob White, reconocido criminólogo australiano, cuya obra aporta valiosas ideas para este análisis.

En un trabajo de 2018, Rob White analiza el impacto del ecocentrismo en la justicia penal. Tal y como subraya el propio autor, el artículo se enfoca en la implementación práctica de la justicia ecológica, explorando cómo los instrumentos de la justicia penal —tales como la regulación, la aplicación de la ley y los sistemas judiciales— pueden incorporar de manera más efectiva los principios ecocéntricos. Para ello, el autor presenta criterios para evaluar los sistemas de justicia penal desde una óptica ecocéntrica e identifica tendencias dentro de la justicia penal que reflejan o promueven este enfoque, con especial atención a las resoluciones del *New South Wales Land and Environment Court*, con sede en Sydney, Australia²⁵. Los criterios o indicadores que el autor sintetiza en este trabajo – y que también menciona en trabajos posteriores²⁶–, son el resultado, a su vez, de la investigación desarrollada por él y presentada como tesis de máster (LLM Thesis) en la Universidad de Tasmania en 2017²⁷.

El trabajo de Rob White tiene un valor indiscutible como referente, tanto por la amplia trayectoria del autor en el ámbito de la Criminología Verde²⁸, como por referirse a la práctica de unos de los tribunales ambientales más antiguos del mundo²⁹.

²⁵ WHITE, Rob. Ecocentrism and Criminal Justice. Op. cit., pp. 342-362.

²⁶ MEDLOCK, Frances, y WHITE, Rob. Ecocide, Ecocentrism and Social Obligation. *Erasmus Law Review*, 15(3), 2023, pp. 142-155.

²⁷ WHITE, Rob. *The sentencing of environmental offences involving non-human environmental entities in the NSW Land and Environment Court*. Master of Laws (LLM) Thesis. Hobart: University of Tasmania, 2017.

²⁸ De su extensísima obra, por su conexión con el objeto de estudio de este trabajo destacamos WHITE, Rob, *Environmental Harm: An Eco-Justice Perspective*. Bristol: Policy Press, 2013.

²⁹ PRESTON, Brian. The Land and Environment Court of NSW: A Very Short History of an Environmental Court in Action. *Australian Law Journal*, 94, 2020, pp. 631-639.

White identifica cinco indicadores³⁰:

1. El grado en que se considera el valor intrínseco o la importancia de la entidad ambiental no humana.
2. El uso de perspectivas ecológicas para estimar el grado de daño a las entidades ambientales no humanas.
3. Los tipos de conocimientos especializados movilizados y demostrados por el tribunal para captar adecuadamente la naturaleza y las complejidades del daño ambiental.
4. La gravedad de la infracción contra la entidad ambiental no humana reflejada en las sanciones impuestas.
5. Las medidas adoptadas para asegurar el mantenimiento, la restauración o la preservación de la integridad ecológica.

Además de los indicadores, también sugiere un ejemplo de evidencia para cada uno de ellos:

1. Leyes y sentencias que reconocen los derechos de la naturaleza.
2. Referencias a criterios ecológicos por parte de los tribunales al evaluar el grado y la naturaleza del daño ambiental.
3. Conocimientos especializados de los funcionarios judiciales en cuanto a la integridad ecológica, la salud ambiental y la sostenibilidad.
4. La cuantía y el tipo de sanción, así como las razones judiciales para la sanción impuesta.
5. La imposición de medidas que implican actividades de remediación.

La propuesta de White, aun de indudable interés, tiene ciertas limitaciones para el objeto de nuestro estudio. Estas limitaciones se derivan del diferente contexto jurídico en el que planteamos el uso de indicadores de ecocentrismo. Mientras que en este trabajo nos proponemos evaluar el enfoque ecocéntrico de una norma, el objetivo de White se centra en analizar el enfoque ecocéntrico en la

³⁰ WHITE, Rob. *Ecocentrism and Criminal Justice*. Op. cit., p. 348-349.

práctica judicial y, más específicamente, del *New South Wales Land and Environment Court*.

Es importante insistir en este aspecto ya no solo por la fundamental diferencia de enfoque (regulativo o aplicativo) sino porque no debemos perder de vista que Australia pertenece al sistema jurídico de *Common Law* y, dentro del mismo, tiene sus propias particularidades. Como puede advertirse a partir de los indicadores y del propio título de la tesis de máster de White, su análisis se refiere a la actividad de *sentencing* de este tribunal, definiéndola en los siguientes términos:

La imposición de la pena (sentencing) es una función central de los tribunales encargados de juzgar casos penales. Al decidir la sentencia, el tribunal generalmente evalúa una serie de aspectos, que incluyen los objetivos de la pena, los principios de la imposición de penas, factores específicos del infractor, factores específicos del delito, la intención legislativa y los hechos concretos del caso. La jurisprudencia, junto con las obligaciones legales, proporciona el marco general dentro del cual se realiza la "síntesis intuitiva" (instinctive synthesis), lo que en sí mismo ofrece una indicación concreta de la gravedad del daño y la seriedad del delito³¹.

En efecto, en los sistemas jurídicos de *Common Law*, la fase de individualización de la pena o *sentencing* es un procedimiento autónomo con audiencia oral, que se lleva a cabo cuando existe una declaración de culpabilidad o cuando el caso es lo suficientemente grave como para que el órgano judicial decida sobre la pena en un momento separado de la resolución sobre la condena o absolución. Intentar establecer equivalencias con el sistema español de individualización de la pena es un error, empezando por la diferencia en el alcance del término. Aunque muchas de las circunstancias evaluadas por los jueces anglosajones son reconocibles en el Código Penal español, el rol que estas juegan en la calificación de la conducta como delito y en el momento de determinar la pena es notablemente distinto.

Además, en Australia, la discreción judicial característica del sistema de *Common Law*, se refleja en el concepto de “síntesis intuitiva” mencionado por White. Este término describe la capacidad del órgano judicial para evaluar de manera conjunta todas las circunstancias objetivas y subjetivas del caso, así como las normas, principios y directrices pertinentes, sin seguir un proceso de razonamiento previamente establecido, a diferencia de lo que ocurre en otros países de *Common Law*. Algunos autores se refieren a este enfoque como “pensamiento o enfoque holístico en la individualización de la pena”³². A pesar

³¹ WHITE, Rob. *The sentencing of environmental offences involving non-human environmental entities in the NSW Land and Environment Court*. Op. cit., p. 64.

³² Así, por ejemplo, LOVEGROVE, Austin. Statistical Information Systems as a Means to Consistency and Rationality in Sentencing. *International Journal of Law and Information Technology*,

de las críticas a la “síntesis intuitiva” basadas en los principios del Estado de Derecho, la consistencia, la transparencia y la seguridad jurídica³³, este método de razonamiento judicial sigue siendo el más aceptado, respaldado por la jurisprudencia del *High Court of Australia*³⁴.

Este diferente marco jurídico y el propósito específico con el que White presenta sus cinco indicadores, explican por qué no pueden extrapolarse directamente al objeto de este trabajo. Es necesario desarrollar indicadores adaptados al contexto particular de la evaluación de una norma.

3.3. PROPUESTA ALTERNATIVA DE INDICADORES

Considerando lo expuesto hasta aquí, se proponen nueve indicadores para evaluar el enfoque ecocéntrico de la Directiva (UE) 2024/1203 sobre la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

Estos indicadores se han seleccionado con el objetivo de facilitar un examen sistemático de sus aspectos más relevantes desde el punto de vista del Derecho penal sustantivo:

- Indicador 1: Presencia de una perspectiva ecocéntrica en el preámbulo, exposición de motivos o considerandos de la norma.
- Indicador 2: Definiciones legales con enfoque ecocéntrico.
- Indicador 3: Tipificación de los delitos ambientales con enfoque ecocéntrico.
- Indicador 4: Previsión de circunstancias agravantes y atenuantes específicas que tengan en cuenta el daño ambiental.
- Indicador 5: Establecimiento de criterios ecológicos para la evaluación del daño ambiental.

7(1), 1999, pp. 31-72., A., “Statistical Information Systems as a Means to Consistency and Rationality in Sentencing,” *International Journal of Law and Information Technology* 7, no. 1 (1999), p. 31-72.

³³ BAGARIC, Mirko. Sentencing: From Vagueness to Arbitrariness: The Need to Abolish the Stain That Is the Instinctive Synthesis. *UNSW Law Journal*, 38(1), 2015, pp. 76-113.

³⁴ Vid. una síntesis de la evolución de la jurisprudencia del *High Court of Australia* en: ANDERSON, John. Standard Minimum Sentencing and Guideline Judgments: An Uneasy Alliance in the Way of the Future. *Criminal Law Journal*, 30, 2006, p. 211-213.

- Indicador 6: Naturaleza y gravedad de las sanciones penales o medidas accesorias.
- Indicador 7: Posibilidad de sancionar la comisión imprudente.
- Indicador 8: Posibilidad de sancionar formas de participación.
- Indicador 9: Posibilidad de sancionar formas imperfectas de ejecución.

Al igual que la iniciativa de White, esta propuesta tiene un propósito específico, circunscrito a la Directiva (UE) 2024/1203. Por ello, en los indicadores se emplea el término “delitos ambientales” en sentido amplio, para referirse a todos los delitos incluidos en el ámbito de la Directiva (UE) 2024/1203. El eventual uso de los indicadores para evaluar la transposición de la Directiva en el ordenamiento penal español o en la normativa interna de otro Estado miembro requeriría una adaptación de la terminología utilizada. Así, por ejemplo, si bien el presente trabajo no aborda el análisis del Código Penal español, cabe señalar que, en el contexto español, este indicador debería referirse a todo el conjunto de delitos previstos en la Directiva y no exclusivamente a los delitos ya tipificados o susceptibles de tipificación en el Capítulo III del Título XVI del Código penal español (Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente).

4. ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1203 RELATIVA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE EL DERECHO PENAL

El análisis que se lleva a cabo en este apartado es necesariamente “preliminar” porque cada uno de los indicadores propuestos en el apartado anterior justificaría un estudio en profundidad que excede el alcance de estas páginas. Con un objetivo más acotado, se señalan aspectos clave de cada indicador, lo que permite esbozar una primera evaluación de la Directiva y establecer una base para un futuro análisis.

4.1. INDICADOR 1: PRESENCIA DE UNA PERSPECTIVA ECOCÉNTRICA EN EL PREÁMBULO, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS O CONSIDERANDOS DE LA NORMA

Toda norma que aborda el problema ambiental contiene referencias ambientales en su preámbulo, exposición de motivos o, en el supuesto de una Directiva europea, en sus considerandos. Por ello es necesario distinguir si éstos

reflejan una visión que reconoce el valor intrínseco de la Naturaleza, o si solo aborda la protección del medio ambiente sin adoptar plenamente un enfoque ecocéntrico.

Como era de esperar, no existe un reconocimiento expreso de los derechos de la Naturaleza en los considerandos de la Directiva (UE) 2024/1203. Con todo, desde el punto de vista de la expresión más paradigmática del ecocentrismo, que, como hemos señalado, en el sistema de justicia penal se traduciría en el reconocimiento de la Naturaleza como víctima del delito y su acceso a la justicia, es interesante el lenguaje empleado en el considerando número 57:

(57) Dado que el medio ambiente no puede representarse a sí mismo como víctima en un proceso penal, a efectos de garantía de cumplimiento efectivo de las normas, los miembros del público interesado deben tener la posibilidad de actuar en nombre del medio ambiente como bien público, de conformidad con el Derecho nacional y con sujeción a las normas procesales pertinentes.

Sin embargo, aunque la expresión resulta ciertamente interesante, como se verá en el siguiente apartado, esta referencia al medio ambiente como “víctima” no encuentra respaldo en la definición de víctima del delito, que se aplica en el marco de la Directiva.

Los considerandos de la Directiva contienen múltiples referencias a conceptos que podrían interpretarse como indicativos de un enfoque ecocéntrico, como la protección intrínseca de los ecosistemas. Sin embargo, estos principios están constantemente entrelazados con elementos de carácter antropocéntrico, al enfatizar reiteradamente el impacto de los daños ambientales sobre la salud humana. Este enfoque híbrido refleja una voluntad de integrar la preservación del medio ambiente como un objetivo valioso en sí mismo, pero sin desvincularlo de su utilidad o beneficio para las personas, lo que diluye el compromiso con una visión puramente ecocéntrica.

Ejemplos de esta dualidad son el matiz que el considerando 13 introduce en la definición de ecosistema recogida en el artículo 2 de la Directiva —tema que abordaremos con mayor detalle en el siguiente apartado—, la afirmación genérica de que “los delitos ambientales perjudican a la Naturaleza y la Sociedad” (considerando 54), así como una de las escasas afirmaciones sobre la crisis ambiental presentes en el texto en el considerando número 23:

La aceleración del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del medio ambiente, junto con ejemplos tangibles de sus efectos devastadores, han llevado al reconocimiento de la transición ecológica como el objetivo definitorio de nuestro tiempo y una cuestión de equidad intergeneracional.

En cambio, desde la óptica de los autores que sostienen que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza no debe reducirse al acceso a la justicia en materia ambiental, sino que debe abarcar un marco más amplio de expresiones normativas de protección y reconocimiento de la Naturaleza, los considerandos de la Directiva merecen una valoración claramente distinta, pues se enfatiza el objetivo principal de la Directiva, que no es otro que el de reforzar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de la UE, tal y como queda particularmente reflejado en el considerando número 9, con relación a lo que debe entenderse por “ilícito” como requisito común a todos los delitos:

(9) Para que una conducta constituya un delito medioambiental con arreglo a la presente Directiva, debe ser ilícita. Para que una conducta sea ilícita, debe infringir el Derecho de la Unión que contribuya a alcanzar uno de los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente tal como se establecen en el artículo 191, apartado 1, del TFUE, con independencia de las bases jurídicas de dicho Derecho de la Unión, las cuales pueden incluir, por ejemplo, los artículos 91, 114, 168 o 192 del TFUE, o debe infringir disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de algún Estado miembro, o decisiones adoptadas por una autoridad competente de un Estado miembro, que den efecto a dicho Derecho de la Unión. (...)

4.2. INDICADOR 2: DEFINICIONES LEGALES CON ENFOQUE ECOCÉNTRICO

A) Definiciones incluidas en la Directiva:

El artículo 2 de la Directiva (UE) 2024/1203 se remite de forma genérica a las definiciones establecidas en el Derecho de la Unión para interpretar los términos empleados en los delitos previstos por la Directiva, y establece tres definiciones específicas: “persona jurídica”, “hábitat en un lugar protegido” y “ecosistema”. De estas tres definiciones, nos interesa destacar la de “ecosistema”, que la Directiva define como:

“un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales, de hongos y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como unidad funcional que incluye tipos de hábitats, hábitats de especies y poblaciones de especies”.

Desde una perspectiva ecocéntrica, más que la definición en si misma, lo que resulta llamativo es la ampliación de la definición que el propio legislador europeo parece introducir en el considerando número 13 de la Directiva, cuando a continuación de la definición, añade:

“Un ecosistema también debe incluir los servicios basados en los ecosistemas, a través de los cuales un ecosistema contribuye directa o indirectamente al bienestar humano, y las funciones basadas en los ecosistemas, relacionadas con los procesos naturales de un ecosistema. Las unidades más pequeñas, como una colmena, un hormiguero o un tocón, pueden formar parte de

un ecosistema, pero no deben considerarse un ecosistema en sí mismos a efectos de la presente Directiva”.

Mientras las funciones ecosistémicas son fundamentales para los propios ecosistemas y, por consiguiente, para la Naturaleza, la evolución y plasmación normativa del concepto de servicio ecosistémico -a veces identificado con el de servicio ambiental- tiene, en cambio, una evidente orientación antropocéntrica³⁵.

B) Definiciones no incluidas en la Directiva:

El hecho de que la Directiva optara finalmente por hacer una remisión genérica a las definiciones establecidas en el Derecho de la Unión, supuso descartar la incorporación, en el artículo 2, de dos definiciones clave desde el punto de vista del ecocentrismo: la definición de “víctima” (contemplada en el texto inicial de la Comisión Europea), y la definición de “daño ambiental” (propuesta como enmienda por el Parlamento Europeo).

Con relación a la definición de víctima -que el Parlamento Europeo proponía mantener y el Consejo suprimir- no se observaba ningún avance desde la perspectiva ecocéntrica, hacia el reconocimiento de la Naturaleza como víctima. La propuesta de texto se limitaba a remitirse a la definición del artículo 2(1) punto a) de la Directiva 2022/29/UE, relativa al régimen jurídico de las víctimas de delitos³⁶, cuya naturaleza es netamente antropocéntrica³⁷.

En cambio, con relación a la definición de “daño ambiental”, sí existía un matiz destacable en la propuesta del Parlamento Europeo:

³⁵ Sin salir del Derecho de la Unión Europea y por poner un ejemplo, cabe mencionar la definición de “servicio ecosistémico” en el artículo 2.14) del Reglamento (UE) 2020/852: “las contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas a los beneficios económicos, sociales, culturales y de otro tipo que las personas obtienen de dichos ecosistemas” (Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, DOUE L 198 de 22/06/2020, p. 13–43). *Sobre el concepto de “servicio ambiental” y su enfoque netamente antropocéntrico, vid. ampliamente* García García, Sara, *Los servicios ambientales en el derecho español*, Tirant lo Blanch, 2022.

³⁶ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (DOUE L 315/57 de 14.11.2012).

³⁷ Artículo 2(1) letra a) de la Directiva 2022/29/UE: “víctima: i) la persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causado por una infracción penal; ii) los familiares de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito y que haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona”.

"Daño ambiental" significa un daño grave para la salud de cualquier persona, o un daño sustancial a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad del agua, o a la biodiversidad, los servicios y funciones de los ecosistemas, los animales o las plantas, que resulte perjudicial para cualquier cosa que crece, florece y vive, incluyendo, pero no limitándose a, el daño mencionado en el Artículo 2 de la Directiva 2004/35/CE.

El hecho de no limitar la definición de daño a la contemplada en la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental³⁸, podía ser significativo porque aquella se limita al daño producido en determinadas condiciones a las aguas, a las especies y hábitats naturales, así como los producidos al suelo, siendo la definición de estos últimos paradigmática desde el punto de vista del antropocentrismo³⁹.

4.3. INDICADOR 3: TIPIFICACIÓN DE LOS DELITOS AMBIENTALES CON ENFOQUE ECOCÉNTRICO.

A) La protección penal de los ecosistemas:

La Directiva (UE) 2024/1203 supone una evolución respecto a la fórmula empleada por la Directiva 2008/99/CE para describir el resultado de cuatro de los nueve delitos ambientales (“causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a personas o daños sustanciales a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad de las aguas o a animales o plantas”), al incorporar a los ecosistemas como objeto de protección en diez de las veintidós conductas típicas (“cause o pueda causar la muerte o lesiones graves a cualquier persona, o daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas o a un ecosistema, a los animales o a las plantas”)⁴⁰.

La protección penal expresa de los ecosistemas en la Directiva merece una valoración positiva desde la perspectiva ecocéntrica. A pesar de la posibilidad de ampliación de la definición de ecosistema en la línea sugerida por el considerando número 13 de la Directiva, la mención expresa a los ecosistemas

³⁸ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DOUE L 143 de 30.4.2004, p. 56–75).

³⁹ Artículo 2(1), letra c) de la Directiva 2004/35/CE: “los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o el subsuelo”.

⁴⁰ Con algún matiz en el supuesto del delito descrito en la letra e), relativo a la ejecución de proyectos sin autorización: “cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire o del suelo, o a la calidad o al estado de las aguas, o daños sustanciales a un ecosistema, a los animales o a las plantas”.

junto con la naturaleza de lesión o peligro hipotético de estos delitos (“cause o pueda causar”), confiere un grado de protección penal a los ecosistemas inexistente hasta ahora en el Derecho penal ambiental de la UE.

Con todo, en este caso es interesante comparar la redacción aprobada con la propuesta inicial de la Comisión Europea y las enmiendas del Parlamento Europeo y del Consejo respectivamente.

En la propuesta inicial de la Comisión Europea, hecha pública en diciembre de 2021, no se incluían a los ecosistemas como objeto específico de protección. La redacción del resultado del delito en este conjunto de delitos coincidía con la redacción de los delitos en la Directiva 2008/99/CE. Fue el Parlamento Europeo el que introdujo una redacción alternativa como enmienda:

“...que cause o pueda causar la muerte o daños graves a la salud de cualquier persona, o daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a la biodiversidad, funciones o servicios ecosistémicos, a los animales o a las plantas”.

El Consejo, por su parte, mantuvo la redacción propuesta por la Comisión Europea. Nótese que el Parlamento Europeo tampoco se refería a “ecosistema”, sino a “funciones o servicios ecosistémicos”, pero incorporaba la “biodiversidad” como objeto de protección.

La incorporación de la biodiversidad como objeto expreso de protección -a la par que como bien jurídico protegido- hubiera representado una novedad importante, pues, en la Directiva 2008/99/CE, la protección penal de la biodiversidad se limita a la referencia a animales o plantas en los delitos de contaminación (mención que, sin duda, merecería también una valoración desde la perspectiva biocéntrica) y a los delitos relativos a la flora y la fauna. Sin embargo, esta protección no abarca los tres niveles de la biodiversidad definidos por la Convención de Diversidad Biológica⁴¹.

No obstante, incluir la biodiversidad como elemento típico podría haber terminado por ser una medida meramente simbólica, por la previsible dificultad práctica de aplicación en un proceso penal. La solución finalmente adoptada es más plausible. Además, la referencia a los ecosistemas es ya suficiente para

⁴¹ Artículo 2 del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, (adoptado el 5 de junio de 1992, en vigor desde el 29 de diciembre de 1993) 1760 UNTS 79: “Por diversidad biológica se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”. Definición recogida en España en el artículo 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

afirmar, sin ningún género de dudas, que la biodiversidad se reconoce como bien jurídico protegido en este conjunto de delitos. La decisión de reducir la propuesta del Parlamento Europeo a la incorporación de los ecosistemas en la redacción típica, explica la inclusión de la definición de “ecosistema” en el artículo 2 de la Directiva, y la ampliación de su alcance a funciones y servicios ecosistémicos en el considerando número 13.

Con todo, desde una perspectiva ecocéntrica, la adecuación de la redacción finalmente aprobada dependerá de que los tribunales apliquen e interpreten estos delitos de acuerdo con el valor intrínseco de los ecosistemas y la gravedad de la crisis de la biodiversidad en el contexto de crisis ambiental global.

B) La protección penal de los bosques:

Aunque de forma muy breve, en el contexto de este indicador creemos relevante formular como crítica a la Directiva que el texto finalmente aprobado, no incluya la propuesta del Parlamento Europeo de introducir un delito de incendios forestales⁴². Ello hubiera sido coherente con la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030, que establece un objetivo de protección estricta de la Naturaleza, que incluya la protección rigurosa de todos los bosques primarios y maduros que quedan en la UE y añade:

Además de proteger estrictamente todos los bosques primarios y maduros que quedan en su territorio, la UE debe aumentar la cantidad, calidad y resiliencia de sus bosques, en particular contra los incendios, las sequías, las plagas y otras amenazas que puedan agravarse con el cambio climático⁴³.

4.4. INDICADOR 4: PREVISIÓN DE CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES Y ATENUANTES ESPECÍFICAS QUE TENGAN EN CUENTA EL DAÑO AMBIENTAL.

A diferencia de la Directiva 2008/99/CE, la Directiva (UE) 2024/1203 establece una serie de circunstancias agravantes y atenuantes.

A) Circunstancias agravantes:

⁴² El texto propuesto fue el siguiente: “cualquier conducta que cause un incendio forestal o un deterioro significativo de más de una hectárea de bosque”.

⁴³ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*. COM (2020) 380 final.

El artículo 8 enumera ocho circunstancias agravantes aplicables siempre que no formen parte de los elementos constitutivos de los delitos a los que se refiere el artículo 3. De estas ocho circunstancias, dos tienen en cuenta directa o indirectamente el daño ambiental:

a) que el delito haya causado la destrucción de un ecosistema o daños sustanciales irreversibles o duraderos a un ecosistema;

b) que el delito se haya cometido en una zona clasificada como zona de protección especial en virtud del artículo 4, apartados 1 o 2, de la Directiva 2009/147/CE, o en un lugar designado como zona especial de conservación de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43/CEE, o en un lugar incluido en la lista de lugares de importancia comunitaria de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 92/43/CEE.

En ambos casos se refuerza la protección penal de la biodiversidad. En el apartado anterior (indicador 3), se ha señalado la inclusión de los ecosistemas como objeto de protección en un grupo de delitos, elevando la biodiversidad a bien jurídico protegido por los mismos. La circunstancia agravante específica contemplada en la letra a), implica la extensión de la protección penal de los ecosistemas a los demás delitos de la Directiva. La circunstancia agravante específica contemplada en la letra h) tiene también un efecto extensivo de la protección de la biodiversidad, al posibilitar la agravación cuando el delito se haya cometido en determinados lugares o zonas protegidos por la Directiva de Aves (Directiva 2009/147/CE) y la Directiva de Hábitats (Directiva 92/43/CEE)⁴⁴.

Sin embargo, desde una perspectiva ecocéntrica, se puede formular una crítica relevante. De la lectura literal del artículo 8 se desprende que no se obliga a los Estados miembros a incorporar todas las circunstancias agravantes en su ordenamiento interno, sino que solo se establece la obligación de garantizar que al menos una de las enumeradas pueda ser considerada como agravante, conforme a su Derecho nacional. Esta interpretación viene confirmada de forma taxativa en el considerando número 41 de la Directiva⁴⁵. En este sentido, la responsabilidad de implementar un enfoque ecocéntrico recaerá

⁴⁴ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DOUE L 20 de 26.1.2010, p. 7) y Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DOUE L 206 de 22.7.1992, p. 7).

⁴⁵ Considerando número 41: “Los Estados miembros deben garantizar que al menos una de las circunstancias agravantes y atenuantes previstas en la presente Directiva se establezca como una posible circunstancia agravante o atenuante de conformidad con las normas aplicables de su ordenamiento jurídico. En cualquier caso, debe quedar a la discreción del juez o del órgano jurisdiccional determinar si se incrementa o se reduce la condena, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso concreto”.

principalmente en el legislador nacional, lo que podría dar lugar a la decisión de no incorporar ninguna de las dos circunstancias agravantes mencionadas.

El escenario hubiera sido muy distinto si, en lugar de garantizar que, en el Derecho penal nacional, pueda considerarse circunstancia agravante una o más de las enumeradas, la Directiva hubiera establecido la obligación de contemplarlas todas y la posibilidad de aplicar más de una en el caso concreto.

B) Circunstancias atenuantes:

El artículo 9 enumera dos circunstancias atenuantes específicas, de las cuales la primera tiene una indiscutible relevancia desde la perspectiva ecocéntrica:

a) que el autor del delito restaure el medio ambiente a su condición anterior, cuando dicha restauración no sea una obligación en virtud de la Directiva 2004/35/CE, o, antes del inicio de una investigación penal, tome medidas para minimizar el impacto y el alcance del daño o repare el daño.

Como ya hemos indicado más arriba, el modelo de justicia ecológica exige la restauración de los ecosistemas dañados por encima de las reparaciones económicas, que son más características de la justicia ambiental.

Con todo, la crítica es la misma que en el supuesto de las circunstancias agravantes. Aquellos Estados miembros que no tengan ya en sus ordenamientos internos una disposición de esta naturaleza, pueden optar por no incorporarla, siempre que incorporen la otra circunstancia atenuante prevista por la Directiva (UE) 2024/1203⁴⁶.

Cabe mencionar, en este caso, que, en la propuesta de la Comisión Europea, esta circunstancia atenuante se limitaba a decir: “que el autor del delito restaure el medio ambiente a su condición anterior”. El Parlamento Europeo añadió la coletilla “antes del inicio de una investigación penal”. El Consejo, por su parte, matizó la propuesta de la Comisión excluyendo los supuestos en los que dicha restauración no fuera una obligación en virtud de la Directiva 2004/35/CE.

La redacción final parece integrar las tres propuestas. Sin embargo, desde una perspectiva ecocéntrica no es exactamente así. Nótese que, en la propuesta del Parlamento Europeo, solo cabía la atenuación de la pena si la restauración se producía antes del inicio de la investigación penal. En la redacción aprobada, al

⁴⁶ Artículo 9b): “que el autor del delito proporcione a las autoridades administrativas o judiciales información que estas no habrían podido obtener de otra manera, ayudándolas a: i) identificar o llevar ante la justicia a otros responsables; ii) encontrar pruebas”.

margen del elemento temporal, cabe la atenuación con la reparación del daño, sin que deba producirse necesariamente la restauración del medio ambiente.

C) Especial referencia al artículo 3.3 de la Directiva:

El artículo 3.3 de la Directiva (UE) 2024/1203 establece:

Los Estados miembros garantizarán que los delitos relacionados con las conductas enumeradas en el apartado 2 constituyan delitos cualificados si dichas conductas causan:

- a) la destrucción, o daños generalizados y sustanciales que sean irreversibles o duraderos, de un ecosistema de considerable tamaño o valor medioambiental o de un hábitat en un lugar protegido, o*
- b) daños generalizados y sustanciales que sean irreversibles o duraderos a la calidad del aire, del suelo o de las aguas.*

El tercer apartado del artículo 3 es consecuencia de la propuesta del Parlamento Europeo de introducción del delito de ecocidio en la Directiva. Sin entrar en el contexto, antecedentes y contenido de la propuesta inicial, cuyo análisis merece un estudio específico, sí debe dejarse constancia aquí de la previsión de una cualificación específica siempre que los delitos del artículo 3 de la Directiva produzcan algunos de los resultados descritos. Esta fue la opción finalmente consensuada por las tres instituciones europeas, que sustituyó la propuesta de incorporar el delito de ecocidio como delito autónomo.

Tratándose de una cualificación al margen del catálogo de circunstancias agravantes del artículo 8, en este caso sí existirá la obligación de los Estados miembros de contemplarla en sus legislaciones nacionales. Sin embargo, desde una perspectiva ecocéntrica, las limitaciones prácticas surgirán justamente de su naturaleza de tipo cualificado, pues requerirá siempre la acreditación de la comisión de uno de los delitos previstos en el artículo 3.

4.5. INDICADOR 5: ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS ECOLÓGICOS PARA LA EVALUACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL.

En la Directiva (UE) 2024/1203 encontramos tres disposiciones especialmente relevantes en el marco de este indicador. Los apartados 6, 7 y 8 del artículo 3, establecen, respectivamente, los elementos a tener en cuenta por los Estados miembros en:

- la valoración de si los daños o posibles daños son sustanciales

- la valoración de si las conductas pueden causar daños a la calidad del aire o del suelo, o a la calidad o al estado de las aguas, o a un ecosistema, a los animales o a las plantas
- la valoración de si la cantidad es insignificante o no es insignificante

En el primer caso, para valorar el carácter sustancial del daño, se tendrá en cuenta: 1) el estado básico del medio ambiente afectado, 2) si los daños son duraderos o son daños a medio o corto plazo, 3) el alcance de los daños y 4) la reversibilidad de los daños.

En el segundo caso, se tendrá en cuenta: 1) si se trata de una actividad peligrosa para el medio ambiente o la salud humana, que requiera una autorización no obtenida o incumplida, 2) la superación de umbrales o valores normativos establecidos en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional o en una autorización y 3) si se trata de un material o sustancia considerada peligrosa o nociva para el medio ambiente o la salud humana.

Finalmente, en aquellos delitos en los que el tipo exige que la cantidad afectada (de residuos, especímenes, materias primas o productos) no sea insignificante, para valorar si la cantidad es o no insignificante se tendrá en cuenta: 1) el número de unidades de que se trate, 2) la medida en que se supere un umbral o valor normativos u otro parámetro obligatorio establecido en el Derecho de la Unión o nacional; 3) el estado de conservación de las especies de fauna o flora de que se trate, y 4) el coste de la restauración del medio ambiente, cuando sea posible valorarlo.

La necesidad de establecer criterios para una interpretación más uniforme en la UE de los conceptos vagos o indeterminados empleados en la Directiva 2008/99/CE fue una de las conclusiones destacadas durante su proceso institucional de revisión⁴⁷. Desde esta óptica, su previsión en la Directiva (UE) 2024/1203 merece una valoración positiva. Sin embargo, tanto desde el objetivo de lograr uniformidad como desde la perspectiva ecocéntrica que centra este análisis, la opción adoptada presenta nuevamente limitaciones, ya que solo se dispone que los Estados miembros velarán por que, en dichas valoraciones, “se tengan en cuenta, en su caso, uno o más” de los elementos enumerados. Esta limitación es consecuencia de la enmienda propuesta por el Consejo.

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Environmental Crime Directive), Part 1/2*. SWD (2020) 259 final, pp. 26 y 79.

Cabría cuestionarse si algunos de estos elementos responden realmente a una lógica ecocéntrica. En este sentido, dejando a un lado las referencias a la salud humana, claramente antropocéntricas, los elementos referidos, por ejemplo, al incumplimiento de umbrales normativos, pueden entenderse como expresiones del enfoque ecocéntrico siempre que sea en el sentido amplio de reconocimiento de los derechos de la Naturaleza defendido por Epstein y Schoukens, mencionado en el apartado de consideraciones previas. Como ya hemos señalado anteriormente, en este marco teórico y en un escenario de incumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los Estados miembro, la existencia de este tipo de criterio en la Directiva (junto con el requisito típico de “ilicitud” en todos los delitos) refuerza el papel del Derecho penal para fortalecer dichas obligaciones, respaldando así la posibilidad de transitar hacia un enfoque más ecocéntrico en el Derecho ambiental.

4.6. INDICADOR 6: NATURALEZA Y GRAVEDAD DE LAS SANCIONES O MEDIDAS ACCESORIAS.

La naturaleza y gravedad de las sanciones o medidas accesorias constituyen uno de los indicadores clave para evaluar el enfoque ecocéntrico del Derecho penal ambiental, especialmente considerando la sustancial diferencia en esta materia entre la Directiva 2008/99/CE y la Directiva (UE) 2024/1203.

Como se ha señalado en la introducción, mientras la Directiva 2008/99/CE se limitaba a exigir el carácter eficaz, proporcionado y disuasorio de las sanciones, la Directiva (UE) 2024/1203, con base en el artículo 83(2) TFEU, además de ello, especifica también una amplia tipología de sanciones y establece el tiempo mínimo de las penas máximas de prisión para todos los delitos.

Desde una perspectiva ecocéntrica, nos interesan especialmente las sanciones o medidas accesorias, distintas a las penas privativas de libertad o a la multa. Para que la multa tuviera un enfoque ecocéntrico, debería existir la obligación de destinarla a la restauración del medio ambiente. Sin esta obligación, el criterio de que, en la determinación de la cuantía, se tenga en cuenta la gravedad y la duración de los daños causados al medio ambiente, pierde interés en el marco de este indicador.

A) Sanciones aplicables a las personas físicas

El artículo 5, punto 3 de la Directiva establece la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar que a las personas físicas que hayan cometido los delitos de los artículos 3 y 4 se les puedan

imponer sanciones o medidas accesorias, de carácter penal o no penal. Para ello, sugiere un listado de medidas que los Estados miembros pueden considerar.

Teniendo en cuenta que el modelo de justicia ecológica se orienta a la restauración de los ecosistemas dañados, por encima de las reparaciones económicas y los sistemas de compensación, más propias del modelo de justicia ambiental, entre las sanciones o medidas sugeridas, para este indicador es relevante la obligación de:

a) restaurar el medio ambiente en un plazo determinado, si el daño es reversible, o pagar una indemnización por los daños al medio ambiente, si el daño es irreversible o el autor no está en condiciones de llevar a cabo dicha restauración.

La propuesta inicial de la Comisión Europea se limitaba a prever la restauración del medio ambiente en un plazo determinado. El Parlamento Europeo añadió en sus enmiendas la posibilidad de indemnizar en supuestos de daño irreversible o de incapacidad del autor de llevar a cabo la restauración. El Consejo, por su parte, propuso la opción indemnizatoria en los supuestos de daño irreversible, sin contemplar el supuesto de incapacidad del autor.

Podría parecer que se aprobó la opción del Parlamento Europeo, siendo ésta la que introducía medidas más alejadas del ideal de justicia ecológica. Sin embargo, no es así. Junto con esta enmienda, el Parlamento Europeo también proponía la inclusión de un apartado nuevo, previo al listado de posibles sanciones o medidas accesorias, que decía lo siguiente:

Los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para desarrollar sanciones alternativas a la privación de libertad con el fin de contribuir a la restauración del medio ambiente.

Es decir, la adopción de sanciones alternativas a la pena privativa de libertad orientadas a la restauración del medio ambiente se planteaba como obligación, no como una opción entre las sugeridas como sanciones o medidas accesorias. En este sentido, el considerando núm. 39 de la Directiva es eufemístico cuando afirma, como si fuera una apuesta decidida por la restauración de la Naturaleza, que los Estados miembros *deben plantearse* introducir multas o medidas alternativas a la prisión, con el fin de contribuir a la restauración del medio ambiente.

Por ello, desde una perspectiva ecocéntrica, la redacción finalmente aprobada merece una crítica desfavorable.

B) Sanciones aplicables a las personas jurídicas

En cuanto a las sanciones o medidas accesorias aplicables a las personas jurídicas, la situación es idéntica a la de las personas físicas. Los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se puedan imponer sanciones o medidas accesorias, de carácter penal o no penal, para lo cual se sugiere un listado. Dentro de este listado, la sanción o medida relativa a la restauración del medio ambiente se plantea en los mismos términos ya comentados, tanto en el texto aprobado como en las propuestas de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo. Por consiguiente, la valoración es la misma.

Cabe señalar, además, que el considerando núm. 42 de la Directiva todavía añade, con carácter genérico, un matiz adicional con relación a la obligación de restaurar el medio ambiente en un plazo determinado en los supuestos de daño reversible. Especifica que la Directiva no exige que un juez u órgano jurisdiccional sea también responsable de controlar la ejecución de dicha obligación.

4.7. INDICADOR 7: POSIBILIDAD DE SANCIONAR LA COMISIÓN IMPRUDENTE.

La Directiva (UE) 2024/1203 excluye la posibilidad de sancionar la comisión imprudente en tres de las veintidós conductas típicas previstas en su artículo 3. Nos interesa aquí destacar particularmente la exclusión del delito previsto en la letra e):

La ejecución de proyectos en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a que se refiere el artículo 4, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, cuando dicha conducta se lleve a cabo sin autorización y cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire o del suelo, o a la calidad o al estado de las aguas, o daños sustanciales a un ecosistema, a los animales o a las plantas.

La Directiva 2011/92/UE es la Directiva conocida como la Directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA) o Directiva EIA.⁴⁸

Dejando de lado las consideraciones que puedan hacerse desde el punto de vista del Derecho penal sobre la configuración de este delito, lo cual no es objeto de este trabajo, desde una perspectiva estrictamente ecocéntrica, dicha exclusión es llamativa por comparación con los demás delitos.

⁴⁸ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 26 de 28.1.2012, p. 1).

En la propuesta original de la Comisión Europea, el resultado del delito se describía mediante una remisión a la propia Directiva EIA, que no incluía de forma expresa a los ecosistemas, pero sí contemplaba la punición de la comisión imprudente. La modificación en la redacción no justifica, sin embargo, la exclusión de la comisión imprudente, ya que la complejidad que suponía la redacción inicial del resultado del delito -que abarcaba, por ejemplo, el patrimonio cultural- era incluso mayor.

Sin embargo, sí se observa una diferencia entre el resultado de este delito y el de otros delitos de estructura similar, que sí admiten la comisión imprudente. Este delito castiga la ejecución de determinados proyectos sin la correspondiente autorización, que “cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire o del suelo, o a la calidad o al estado de las aguas, o daños sustanciales a un ecosistema, a los animales o a las plantas”. No se incluye en esta ocasión “la muerte o daños graves a la salud de cualquier persona”. Es el único de los delitos que utilizan esta fórmula para describir el resultado típico, que se centra exclusivamente en el daño ambiental.

Por esta razón, desde la perspectiva ecocéntrica que guía este análisis, esta exclusión constituye un claro ejemplo del porqué del indicador propuesto.

4.8. INDICADOR 8: POSIBILIDAD DE SANCIONAR FORMAS DE PARTICIPACIÓN.

El artículo 4, apartado 1, de la Directiva (UE) 2024/1203 establece que los Estados miembros garantizarán que sean punibles la inducción y la complicidad en cualquiera de los delitos del artículo 3, apartados 2 y 3. Es decir, todos. No hubo enmiendas por parte del Parlamento Europeo y el Consejo a esta disposición.

4.9. INDICADOR 9: POSIBILIDAD DE SANCIONAR FORMAS IMPERFECTAS DE EJECUCIÓN.

Se plantea una situación diferente con relación a la punición de la tentativa, prevista en el mismo artículo 4, pero en el apartado 2. En este caso la Directiva (UE) 2024/1203 restringe la obligación de garantizar la punición de la tentativa a dieciocho de los veintidós delitos del artículo 3, apartado 2. No incluye el artículo 3, apartado 3, que recoge el tipo cualificado resultado de la propuesta del Parlamento Europeo de introducción del delito de ecocidio, a la que hemos hecho referencia anteriormente. Aunque esta exclusión del tipo cualificado no tenga un impacto práctico en la punición de la tentativa, resulta nuevamente significativo que, en el ámbito de la UE, la Directiva omita en este caso la

referencia al tipo cualificado, mientras sí la incluye con relación a la punición de las formas de participación en el delito.

Desde la perspectiva ecocéntrica, cabe hacer otra observación. De las cuatro conductas excluidas de la obligación de la punición de la tentativa, tres son delitos cuyo objeto de protección se centra en el daño ambiental y la biodiversidad. Además del delito relativo a la ejecución de proyectos sin autorización al que nos hemos referido anteriormente -cuya exclusión se justifica en el considerando núm. 29⁴⁹-, no se exige la punición de la tentativa en estos otros dos delitos:

n) el sacrificio, la destrucción, la recogida, la posesión, la venta o la oferta para la venta de especímenes de alguna de las especies de fauna o flora silvestres enumeradas en el anexo IV de la Directiva 92/43/CEE del Consejo (34), o en su anexo V cuando las especies de este estén sujetas a las mismas medidas que las adoptadas para las especies del anexo IV, y de especímenes de las especies a que se refiere el artículo 1 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (35), excepto en los casos en que dicha conducta afecte a una cantidad insignificante de dichos especímenes.

q) cualquier conducta que cause el deterioro de un hábitat en un lugar protegido, o la alteración, en un lugar protegido, de alguna de las especies animales enumeradas en el anexo II, letra a), de la Directiva 92/43/CEE, en el sentido del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva, cuando dicho deterioro o dicha alteración sean apreciables.

Nuevamente, se pone de manifiesto la menor protección de la Naturaleza en la política criminal ambiental de la UE.

5. CONCLUSIONES

El análisis preliminar realizado sobre la Directiva (UE) 2024/1203 pone de manifiesto que, aunque se observan ciertos avances hacia la incorporación de un enfoque ecocéntrico en la legislación penal ambiental de la Unión Europea, persiste un marcado enfoque antropocéntrico. Si bien la Directiva introduce conceptos clave relacionados con la protección intrínseca de los ecosistemas y la biodiversidad, estos a menudo se ven diluidos por elementos de carácter antropocéntrico o por el carácter potestativo de las medidas, que limitan su efectividad.

⁴⁹ Considerando número 29: “(...) Con respecto al delito definido en la presente Directiva en relación con la ejecución de un proyecto sin autorización, dado que debe entenderse que la ejecución de un proyecto incluye el inicio de la ejecución de dicho proyecto, por ejemplo, las obras de preparación del terreno para una construcción u otra intervención con efectos en el medio ambiente, la presente Directiva no incluye ese delito entre los delitos cuya tentativa debe ser punible como delito”.

Un aspecto crítico identificado es que la efectiva adopción de un enfoque ecocéntrico dependerá, en última instancia, de cómo los Estados miembros transpongan la Directiva a sus respectivos ordenamientos jurídicos y de cómo los tribunales interpreten y apliquen las normas penales. Esto resalta la importancia de avanzar hacia una mayor especialización de los jueces y tribunales en materia de justicia ecológica para garantizar una interpretación coherente y alineada con el reconocimiento del valor intrínseco de la Naturaleza.

El análisis demuestra la utilidad de contar con un conjunto de indicadores, como los propuestos en este trabajo, para evaluar el grado de ecocentrismo en las normas penales. No solo facilitan la evaluación de la legislación existente, sino que también constituyen una herramienta valiosa para identificar áreas de mejora en futuras reformas normativas.

Por otro lado, los resultados obtenidos abren la puerta a nuevas líneas de investigación, entre las que pueden destacarse la necesidad de un análisis integral del sistema de justicia penal que complemente el enfoque regulativo con el aplicativo, y la contextualización de estos resultados en el marco más amplio del debate sobre la política criminal en materia ambiental.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, John. Standard Minimum Sentencing and Guideline Judgments: An Uneasy Alliance in the Way of the Future. *Criminal Law Journal*, 30, 2006, pp. 203-223.
- BAGARIC, Mirko. Sentencing: From Vagueness to Arbitrariness: The Need to Abolish the Stain That Is the Instinctive Synthesis. *UNSW Law Journal*, 38(1), 2015, pp. 76-113.
- BAGNI, Silvia, ITO, Mumta y MONTINI, Massimiliano. El debate sobre los derechos de la Naturaleza en el contexto jurídico europeo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 2022, pp. 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3313> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).
- BÉTAILLE, Julien. Rights of Nature: Why it Might Not Save the Entire World. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 16(1), 2019, pp. 35-64.
- BORRÁS-PENTINAT, Susana. Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización

de la vida. *Revista de Estudios Políticos*, 204, 2024, pp. 213-239. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.204.07> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

BRISMAN, Avi y SOUTH, Nigel. Green Criminology and Environmental Harms. *Sociology Compass*, 13(1), 2019 (first published 2018, e12650), pp. 1-12.

COMISIÓN EUROPEA. *Commission staff working document evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Environmental Crime Directive), Part 1/2*. SWD (2020) 259 final.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas"*. COM (2020) 380 final.

DE LUCIA, Vito. Beyond Anthropocentrism and Ecocentrism: A Biopolitical Reading of Environmental Law. *Journal of Human Rights and the Environment* 8(2), 2017, pp. 181-202.

EPSTEIN, Yaffa. y SCHOUKENS, Hendrik. A positivist approach to rights of nature in the European Union. *Journal of Human Rights and the Environment*, 12(2), 2021, pp. 205-227. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/jhre.2021.02.03> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

GARCÍA GARCÍA, Sara. *Los servicios ambientales en el derecho español*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza en serio: Respuestas y aportes desde la ecología política. En: ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ Esperanza. *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*. Quito: AbyaYala y Universidad Politécnica Salesiana, 2011, pp. 239-286.

HARRISON, Sara, KIVUTI-BITOK, Lucy, MACMILLAN, Alexandra, PRIEST, Patricia. EcoHealth and One Health: A theory-focused review in response to calls for convergence. *Environment International*, 132, 2019, pp. 1-15. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412019305409> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

- KRÄMER, Ludwig. Rights of Nature and Their Implementation. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17(1), 2020, pp. 47-75.
- LOVEGROVE, Austin. Statistical Information Systems as a Means to Consistency and Rationality in Sentencing. *International Journal of Law and Information Technology*, 7(1), 1999, pp. 31-72.
- MEDLOCK, Frances, y WHITE, Rob. Ecocide, Ecocentrism and Social Obligation. *Erasmus Law Review*, 15(3), 2023, pp. 142-155.
- MITSOLEGAS, Valsamis. EU Criminal Law competence after Lisbon: From securitised to functional criminalization. En: ACOSTA ARCARAZO, Diego y MURPHY, Cian C. (eds.). *EU Security and Justice Law. After Lisbon and Stockholm*. Oxford y Portland: Hart Publishing, 2014, pp. 110-128.
- MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. *Naturalezas y Derechos. La representación de lo no-humano en la Filosofía, la Política y el Derecho*, Tesis doctoral. Madrid: Universidad Carlos III, 2023.
- MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 23(46), 2021, pp. 505-527. <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2021.i46.25> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).
- MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno José. Justicia ecológica. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 2020, pp. 179-198.
- MUÑOZ DE MORALES ROMERO, Marta. *Derecho penal europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- PRESTON, Brian. The Land and Environment Court of NSW: A Very Short History of an Environmental Court in Action. *Australian Law Journal*, 94, 2020, pp. 631-639.
- SALAZAR, Eduardo y VICENTE, Teresa. La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 2022, pp. 1-38. Disponible en: <http://doi.org/10.17345/rcda3312> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

SELTENRICH, Nate. Down to Earth: The emerging field of Planetary Health. *Environmental Health Perspectives* 126(7), July 2018, pp. 072001 1-6. Disponible en: <https://ehp.niehs.nih.gov/doi/10.1289/EHP2374> (Fecha de último acceso: 15-11-2024).

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. *Justicia Ecológica y Derechos de la Naturaleza*. Valencia: Tirant Humanidades, 2023.

WHITE, Rob. Ecocentrism and Criminal Justice. *Theoretical Criminology*, 22(3), 2018, pp. 342-362.

WHITE, Rob. *The sentencing of environmental offences involving non-human environmental entities in the NSW Land and Environment Court*. Master of Laws (LLM) Thesis. Hobart: University of Tasmania, 2017.

WHITE, Rob, *Environmental Harm: An Eco-Justice Perspective*. Bristol: Policy Press, 2013.

COMENTARIOS

Jaime Doreste Hernández; Júlia Isern Bennassar; Sophia Azcona;
Irene Rubiera de Felipe

Blanca Lozano Cutanda; Eduardo Orteu Berrocal

Nicolas de Sadeleer

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de diciembre de 2024

**RESPONSABILIDAD DE RUSIA POR DAÑOS AL
MEDIOAMBIENTE EN UCRANIA**

RESPONSIBILITY OF RUSSIA FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE IN
UKRAINE

Autor: Nicolas de Sadeleer, Catedrático de la UCLouvain, Saint-Louis, Chaire Jean Monnet

Fecha de recepción: 22/11/2024

Fecha de aceptación: 26/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00389>

Índice:

1. Alcance de los daños medioambientales causados en Ucrania por la agresión rusa
2. Daños al medioambiente natural como parte de un conflicto armado en violación del derecho internacional humanitario
3. Los tribunales internacionales competentes
4. ¿Qué condiciones deben cumplirse para que se dicte una sentencia condenatoria por violación del artículo 8, apartado 2, letra b), inciso IV), del Estatuto de Roma?
5. Creación de un mecanismo internacional de reparación de daños por hechos internacionalmente ilícitos cometidos en Ucrania
6. ¿Exige tal mecanismo internacional la condena previa de Rusia?
7. ¿Cómo puede financiarse un mecanismo de este tipo?
8. ¿Inmunidad jurisdiccional de los bienes estatales?

1. ALCANCE DE LOS DAÑOS MEDIOAMBIENTALES CAUSADOS EN UCRANIA POR LA AGRESIÓN RUSA

Desde el inicio de las hostilidades en 2014, pero sobre todo tras la invasión a gran escala de Ucrania el 24 de febrero de 2022, el conflicto se ha cobrado miles de víctimas, ha provocado el exilio de 6,6 millones de refugiados, así como una gran conmoción económica al nivel mundial. Del mismo modo, tampoco ha escatimado en daños al medio ambiente: 20 millones de toneladas de residuos metálicos, 1.500.000 toneladas de escombros y desechos, 50.000 delfines muertos. A modo de ejemplo, la inundación causada el 6 de junio de 2022 por parte de las fuerzas armadas rusas al destruir la presa de Kajovka provocó un auténtico ecocidio, sumergiendo miles de hectáreas de tierra y matando a decenas de personas y desplazando a miles más. Esta inundación es la fuente de una importante contaminación química transfronteriza que afecta a los ecosistemas marinos de los países ribereños del Mar Negro. Por otro lado, la contaminación química generalizada y las explosiones han dejado estériles millones de hectáreas de tierras de cultivo en lo que es el granero de Europa. El 4 de noviembre de 2024, el Ministerio ucraniano de Medio Ambiente (EcoZagroza) estimó los daños medioambientales en 94.000 millones de euros.

2. DAÑOS AL MEDIOAMBIENTE NATURAL COMO PARTE DE UN CONFLICTO ARMADO EN VIOLACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Desde la opinión consultiva de 8 de julio de 1996 de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares, las consideraciones medioambientales deben tenerse debidamente en cuenta en la aplicación de los principios y normas del derecho aplicable a los conflictos armados. Así, “los Estados deben tener en cuenta las consideraciones medioambientales a la hora de evaluar lo que es necesario y proporcionado en la persecución de objetivos militares legítimos. El respeto del medio ambiente es uno de los elementos que permiten evaluar si una acción se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad” (par. 30).

Consideramos que la perpetración de tales daños medioambientales constituye una violación flagrante del Derecho internacional humanitario, de la que Rusia

puede ser ciertamente considerada responsable. El Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, del que Rusia y Ucrania son partes, prohíbe “el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural” (art. 35). Además, las partes beligerantes están obligadas a proteger el entorno natural contra tales daños. Se les prohíbe utilizar, concretamente en represalia, métodos o medios de guerra que puedan causar tales daños al medio natural, “comprometiendo (...) la salud o la supervivencia de la población” (art. 55, apartado 1).

3. LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES COMPETENTES

Aunque el Derecho internacional no carece de mecanismos que permitan a Ucrania exigir responsabilidades a Rusia por daños materiales y personales, así como por daños medioambientales, el camino que queda por recorrer está plagado de escollos. Si no es fácil reunir pruebas en medio de un conflicto (una quinta parte del territorio ucraniano está ocupada) y menos aún cuantificar el alcance de los daños medioambientales, existen además multitud de obstáculos a la jurisdicción de los tribunales internacionales. En primer lugar, la CIJ no tiene jurisdicción porque Rusia no la ha consentido, excepto para la Convención sobre el Genocidio (sentencia de 2 de febrero de 2024). En segundo lugar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tiene jurisdicción desde que el Consejo de Europa excluyó a Rusia el 16 de septiembre de 2022. Dicho esto, hayan consentido o no a la jurisdicción de la CIJ, los Estados siguen siendo responsables de los actos contrarios al Derecho internacional que se les puedan imputar.

Por otro lado, la Corte Penal Internacional (CPI), con sede en La Haya, es competente para investigar y enjuiciar a los autores de los crímenes más graves de trascendencia internacional (genocidio, crímenes de lesa humanidad y diversos crímenes de guerra), que no prescriben (art. 20). Los “crímenes de guerra” incluyen los ataques intencionales que causen “daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural” (artículo 8, apartado 2, b, IV).

Aunque ni Rusia ni Ucrania son partes en el Estatuto de Roma por el que se creó la CPI, Ucrania ha reconocido no obstante la jurisdicción de la CPI sobre su territorio por actos cometidos por fuerzas rusas desde el 21 de noviembre

de 2013, lo que ha permitido al fiscal de la CPI llevar a cabo investigaciones sobre la comisión de crímenes de guerra a partir de las remisiones recibidas de 43 Estados Partes.

En marzo de 2023 y en el periodo marzo-junio de 2024, sobre la base de las solicitudes presentadas por 43 Estados, la Sala de Cuestiones Preliminares II de la CPI emitió órdenes de detención contra V. Putin y M. Lvova-Belova, Comisionada para los Derechos del Niño, por diversos crímenes de guerra (deportación ilegal de población), así como contra cuatro altos oficiales rusos por diversos crímenes de guerra contra la contaminación civil. Por tanto, nada impide que el Fiscal de la CPI procese a personas que hayan cometido deliberadamente crímenes de guerra contra el entorno natural. En ese caso, tendría que demostrar que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, b, iv), disposición que consagra el crimen de ecocidio.

4. ¿QUÉ CONDICIONES DEBEN CUMPLIRSE PARA QUE SE DICTE UNA SENTENCIA CONDENATORIA POR VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 8, APARTADO 2, LETRA B), INCISO IV), DEL ESTATUTO DE ROMA?

Dada la amplitud y el carácter irreversible de muchos daños ambientales, creemos que se cumpliría la condición de que los daños al medio natural sean “extensos, duraderos y graves”. Los daños que podrían calificarse de “graves” son de larga duración y, por tanto, a menudo irreversibles y, en consecuencia, “duraderos”. Además, el Fiscal de la CPI tendrá que probar que los daños son “manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea”, es decir, que son desproporcionados con respecto a las operaciones militares convencionales dado el nivel de intensidad del conflicto.

Por último, corresponderá a la acusación demostrar que las personas procesadas contribuyeron intencionadamente a dañar el entorno natural. A este respecto, la destrucción de la presa de Kajovka el 6 de junio de 2023, en violación del Protocolo II de los Convenios de Ginebra que prohíbe los ataques contra este tipo de instalaciones “aunque sean objetivos militares” -del que Rusia es parte-, corrobora el elemento intencional por parte de las autoridades militares rusas. Lo mismo ocurre con el uso de bombas de fósforo en Bajmut, Jerson y Avdiyivka, prohibido por el Protocolo III, del que Rusia también es parte.

Dicho esto, los individuos que pudieran ser procesados ante la CPI por crímenes de guerra sólo incurrirían en responsabilidad penal individual, y no en la responsabilidad internacional de Rusia.

5. CREACIÓN DE UN MECANISMO INTERNACIONAL DE REPARACIÓN DE DAÑOS POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS COMETIDOS EN UCRANIA

Consciente de las piedras en el camino, en 2022 la Asamblea General de la ONU, en lugar del Consejo de Seguridad, decidió por una estrecha mayoría que era necesario establecer un mecanismo internacional para la reparación de los daños causados por hechos internacionalmente ilícitos cometidos en Ucrania o contra Ucrania, así como un registro internacional de dichos daños. Por el momento, el Registro de Daños, que funciona en el marco institucional del Consejo de Europa, sólo sirve para registrar, en forma documental, las pruebas de los daños sufridos por los particulares, pero no asume ninguna función jurisdiccional. Dado que el registro no regula la indemnización de los daños de guerra, debería completarse con un mecanismo de indemnización colectiva, que actualmente se encuentra en el limbo.

Tal mecanismo podría inspirarse en la Comisión de Indemnización creada por el Consejo de Seguridad de la ONU (Resolución 687) en 1991, que recaudó un impuesto sobre las ventas de petróleo iraquí que ascendía a 52.400 millones de dólares (enero de 2022). Esta suma se utilizó, en particular, para compensar los daños causados entre febrero y noviembre de 1991 por la emisión de 500.000 toneladas de sustancias contaminantes procedentes de los 700 pozos petrolíferos kuwaitíes incendiados por las fuerzas armadas iraquíes.

Sin embargo, es impensable que el Consejo de Seguridad adopte una resolución que establezca un mecanismo similar, dado que Rusia y China, como miembros permanentes, tienen derecho de veto. Por lo tanto, los Estados occidentales que respetan el derecho internacional deberían considerar la posibilidad de concluir un tratado internacional, sin obtener necesariamente el acuerdo de Rusia.

6. ¿EXIGE TAL MECANISMO INTERNACIONAL LA CONDENA PREVIA DE RUSIA?

En la medida en que no existe ningún precedente al respecto, los Estados occidentales están muy divididos en esta fase. El reconocimiento por un tribunal internacional de un crimen de agresión o de violaciones individuales del ius in bello por parte de militares rusos debería, además, legitimar el recurso a un mecanismo de reparación colectiva. Hasta ahora, sin embargo, ningún tribunal internacional ha reconocido la responsabilidad internacional de Rusia.

7. ¿CÓMO PUEDE FINANCIARSE UN MECANISMO DE ESTE TIPO?

Este mecanismo podría financiarse con los fondos “congelados” por los países occidentales como parte de las medidas adoptadas contra los nacionales rusos. En 2022 se congelaron 300.000 millones de dólares de activos de bancos centrales rusos, incluidos 200.000 millones de la Cámara de Compensación Euroclear. Una vez más, en ausencia de un reconocimiento previo de la responsabilidad de Rusia, tal imputación unilateral de activos rusos constituiría un precedente en el derecho internacional.

¿Tendrán los Estados miembros el valor de cruzar el Rubicón y apropiarse de activos rusos congelados de forma autónoma por la UE? Rusia no dudaría en denunciar una violación del derecho internacional consuetudinario por parte de los Estados occidentales, que asumirían así el papel de culpables. ¿Y no aprovecharía Rusia, a su vez, esta violación del derecho internacional para embargar activos occidentales como contramedida? ¿Y en qué medida podrían utilizarse estos gravámenes para restaurar los ecosistemas destruidos? La pescadilla se mordería la cola.

8. ¿INMUNIDAD JURISDICCIONAL DE LOS BIENES ESTATALES?

Hace casi treinta y cinco años, las Naciones Unidas empezaron a trabajar en la codificación del Derecho que rige las inmunidades jurisdiccionales de los Estados. La Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes es el resultado de este proceso, consagrando la teoría restrictiva de la inmunidad, según la cual la inmunidad del Estado no es absoluta. La inmunidad del Estado incluye la inmunidad de ejecución, que permite al Estado impedir la ejecución forzosa sobre sus bienes y activos. Adoptada el 2 de diciembre de 2004 y abierta a la firma el 17 de enero

de 2005, la Convención aún no ha entrado en vigor. Si bien no es directamente aplicable como tal, cabe apuntar que los principios que contiene son aplicables como derecho consuetudinario. La aplicación de estos principios depende de la ley del foro. Además, la exclusión de la inmunidad del Estado depende de un gran número de factores: la naturaleza de la demanda, la condición del deudor y el uso público o privado de los bienes sujetos a embargo.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2024

**JURISPRUDENCIA SISTEMATIZADA RELATIVA AL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO
AMBIENTE**¹

SYSTEMATIZED CASE LAW ON THE RIGHT OF ACCESS TO
ENVIRONMENTAL INFORMATION

Autor: Jaime Doreste Hernández. Abogado Ambientalista. Profesor Asociado de Derecho Ambiental y Urbanístico en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Autora: Júlia Isern Bennassar. Jurista. Master on Law and Sustainability in Europe por Utrecht University

Autora: Sophia Azcona. Abogada. Máster en Derecho Ambiental por la Universitat Rovira i Virgili

Autora: Irene Rubiera de Felipe. Abogada. Máster de Acceso a la Abogacía de la Universidad Autónoma de Madrid

Fecha de recepción: 28/10/2024

Fecha de aceptación: 05/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00394>

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación, financiado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el marco de la Orden TED/898/2023, de 20 de julio, establece las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo de actividades de interés general consideradas de interés social, en el ámbito de la investigación científica y técnica y protección al medio ambiente en materias de competencia estatal, «Investigación, sistematización y propuestas de mejora de la participación de la ciudadanía en favor de la protección ambiental y para la transición ecológica (SYNCERUS)».

Resumen:

Han pasado casi 35 años desde la promulgación de la primera Directiva en materia de acceso a la información ambiental, la 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio. Desde entonces han sido numerosos los pronunciamientos judiciales europeos e internos de aplicación e interpretación de la regulación de tal derecho participatorio básico, que las autoras han sistematizado en el presente trabajo.

Abstract:

Almost 35 years have passed since the promulgation of the first Directive on access to environmental information: Council Directive 90/313/EEC of June 7. Since then, there have been numerous European and domestic judicial pronouncements on the application and interpretation of the regulation of this basic participatory right, which the authors have systematised in this paper.

Palabras clave: Información ambiental. Convenio de Aarhus. Participación pública. Transparencia administrativa. Jurisprudencia.

Keywords: Environmental information. Aarhus Convention. Public participation. Administrative transparency. Case law.

Índice:

0. Introducción
1. Primero. Importancia de la transparencia y el acceso a la información en materia ambiental
2. Segundo. Definición de información ambiental.
 - 2.1. Si constituye información ambiental
 - 2.2. No constituye información ambiental
3. Tercero. Solicitante de la información ambiental
4. Cuarto. Autoridad pública obligada a facilitar la información.
5. Quinto. Forma o formato de la información ambiental solicitada y suministrada
6. Sexto. Contraprestación por el derecho a la información ambiental
7. Séptimo. Motivos de denegación de la información ambiental
 - 7.1. General
 - 7.2. Interpretación restrictiva de los motivos de denegación
 - 7.3. Necesidad de justificar y alegar las causas de denegación

- 7.4. Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o de otra entidad en su nombre [artículo 13.1.a)]
- 7.5. Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable [artículo 13.1.b)]
- 7.6. Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general [artículo 13.1.c)]
- 7.7. Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos [artículo 13.1.d)]
- 7.8. Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación [artículo 13.1.e)]
- 7.9. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas [artículo 13.2.a)].
- 7.10. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública [artículo 13.2.b)].
- 7.11. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria [artículo 13.2.c)].
- 7.12. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial [artículo 13.2.d)].
- 7.13. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a los derechos de propiedad intelectual e industrial [artículo 13.2.e)].
- 7.14. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal [artículo 13.2.f)].
- 7.15. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente [artículo 13.2.g)].
- 7.16. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada [artículo 13.2.h)].
8. Octavo. Desestimación o estimación parcial de una solicitud de información ambiental.

9. Noveno. El ‘Sentido del silencio’; la falta de respuesta expresa a la solicitud de información ambiental
10. Conclusiones
11. Abreviaturas empleadas

Table of contents:

0. Introduction
1. First. The importance of transparency and access to information in environmental matters
2. Second. Definition of environmental information.
 - 2.1. Whether it constitutes environmental information
 - 2.2. Does not constitute environmental information
3. Third. Applicant for environmental information.
4. Fourth. Public authority obliged to provide the information.
5. Fifth. Form or format of the environmental information requested and provided.
6. Sixth. Consideration for the right to environmental information.
7. Seventh. Grounds for refusal of environmental information.
 - 7.1. General
 - 7.2. Restrictive Interpretation of Grounds for Refusal
 - 7.3. If the information requested from the public authority is not held by or on behalf of the public authority (Article 13(1)(a)).
 - 7.4. The request is manifestly unreasonable (Article 13(1)(b)).
 - 7.5. The request is formulated in an excessively general manner (Article 13(1)(c)).
 - 7.6. The request relates to material in the course of completion or to unfinished documents or data (Article 13(1)(d)).
 - 7.7. The request relates to internal communications, taking into account the public interest served by disclosure (Article 13(1)(e)).
 - 7.8. The disclosure of the information could adversely affect the confidentiality of the proceedings of public authorities [Article 13(2)(a)].

- 7.9. Disclosure of the information could adversely affect international relations, national defence or public security (Article 13(2)(b)).
- 7.10. Disclosure of the information could adversely affect cases or matters subject to or pending before the courts, the right to an effective remedy or the ability to conduct a criminal or disciplinary investigation (Article 13(2)(c)).
- 7.11. The disclosure of the information could adversely affect the confidentiality of commercial and industrial data (Article 13(2)(d)).
- 7.12. Disclosure of the information could adversely affect the interests or protection of a third party who has voluntarily provided the requested information without being obliged to do so under the legislation in force (Article 13(2)(g)).
- 7.13. The disclosure of the information could adversely affect the protection of the environment to which the requested information relates (Article 13(2)(h)).
8. Eighth. Rejection or partial rejection of a request for environmental information.
9. Ninth. The 'Sense of silence'; the lack of express response to a request for environmental information.
10. Conclusions
11. Abbreviations used

0. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información ambiental, pilar esencial para una participación pública efectiva y la protección ambiental, fue regulado por primera vez por la Directiva 90/313/CEE de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Su preámbulo asumió que *“el acceso a la información sobre medio ambiente que obre en poder de las autoridades públicas mejorará la protección medioambiental.”*²

² Considerando cuarto del Preámbulo de la Directiva 1990/313.

La Comunidad internacional no fue ajena al “principio de acceso” y lo incorporó como uno de los principios rectores de la política ambiental al recogerlo en la célebre Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992³ en su Principio 10° en los siguientes términos:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

De este modo, el principio de participación y transparencia es un elemento esencial de la democracia; un pilar del buen gobierno y de la gobernanza que fomenta la participación pública y propicia el control democrático de las autoridades públicas, máxime en materia de medio ambiente en cuanto instrumento crucial para materializar su protección y el desarrollo sostenible. En este sentido, el acceso a la información se configura como una condición necesaria para una participación real y efectiva tanto en el debate público como, y, sobre todo, en los procesos de toma de decisiones respecto de políticas, normativas y concretos instrumentos de planificación, proyectos y actividades que puedan tener repercusiones ambientales.

Además de ser, por supuesto, un presupuesto democrático básico e inexcusable.

Actualmente, la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, que sustituyó a la anterior, apunta en el mismo sentido en sus considerandos que *“un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente”*.

³ Como es sabido, esta Declaración fue adoptada por los 172 gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992 y enunció los principales principios del derecho ambiental, partiendo del reconocimiento del *“derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”*.

De ahí que el acceso a la misma se consagre como un derecho subjetivo, para cuyo ejercicio no es necesario invocar interés alguno,⁴ y que no tiene más restricción que las causas tasadas de limitación positivizadas en su normativa reguladora: (1) el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente,⁵ (2) la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental y (3) 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.

Pero los derechos sólo se defienden y garantizan en la medida en que puedan ser invocados y protegidos por los tribunales de justicia. De ahí que resulte de particular interés conocer cómo la jurisprudencia ha interpretado y aplicado tanto el derecho de acceso a la información ambiental como las cuestiones más candentes de la materia: las causas de denegación, los plazos para su entrega o el efecto de la falta de respuesta en plazo.

En el pasado ya se han publicado algunos trabajos de compilación y sistematización de la doctrina jurisprudencial en materia de acceso a la información ambiental, de los cuales podríamos destacar la Ficha Temática relativa al acceso del público a la información medioambiental de la Dirección de Investigación y Documentación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE),⁶ las siempre interesantes aportaciones de la Dra. Lucía Casado⁷ -posiblemente la investigadora que más publicaciones acumula en la materia, como su artículo [‘El derecho de acceso a la información ambiental a través de](#)

⁴ Arts. 4.1 a) del Convenio de Aarhus, 3.1 de la Directiva 2003/4 y 3.1 a) de la Ley 27/2006.

⁵ Más conocido como Convenio de Aarhus, este Tratado internacional fue adoptado en dicha ciudad danesa el 25 de junio de 1998 en el marco de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE).

Más recientemente, en septiembre de 2018 se suscribió en el ámbito de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como ‘Acuerdo de Escazú.’

⁶ Accesible en [Acceso del público a la información medioambiental](#), *Red Judicial de la Unión Europea*, 27 de noviembre de 2017 (Fecha de último acceso 23-07-2024).

⁷ Imprescindible la lectura de su artículo [‘Avance en las garantías del acceso a la información ambiental: la reclamación ante los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública ya es una realidad’](#), publicado en esta revista, *Actualidad Jurídica Ambiental*, el 3 de junio de 2024 (Fecha de último acceso 23-07-2024).

[la jurisprudencia](#)⁸-, o el [Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee](#), de Andriy Andrusevych para el European ECO Forum y cuya tercera edición de 2016 sistematiza la doctrina del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus desde su constitución en el año 2004 hasta 2014.

Por nuestra parte y en el marco del proyecto «Investigación, sistematización y propuestas de mejora de la participación de la ciudadanía en favor de la protección ambiental y para la transición ecológica (SYNCERUS)» se ha realizado una recopilación sistemática de las Sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia desde la promulgación de la primera Directiva en materia de acceso a la información ambiental, la 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio. En total se han analizado treinta (30) sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y noventa y seis (96) de Tribunales internos nacionales (TS, AN y TSJs).⁹

Posteriormente toda esa jurisprudencia ha sido sistematizada en los términos que a continuación se desarrollan, con la única intención de difundirla al público en general. No en vano, un mejor acceso a la información en materia de medio ambiente redundará en la mejora de la calidad ambiental y en una más eficaz protección del medio.¹⁰

1. PRIMERO. IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

- “El artículo 1 de la Directiva 2003/4 precisa, en concreto, que pretende garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas y que esta información, de oficio, se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente”

⁸ CASADO CASADO, Lucia, *Revista de Administración Pública (RAP)*, 27 de noviembre de 2017 [último acceso 24 de julio de 2024].

⁹ Recopilación públicamente accesible desde [aquí](#) [último acceso 24 de julio de 2024].

¹⁰En el marco del referido proyecto «Investigación, sistematización y propuestas de mejora de la participación de la ciudadanía en favor de la protección ambiental y para la transición ecológica (SYNCERUS)» se publicó también la [Guía Práctica 'El acceso a la Información Ambiental'](#) por Ecologistas en Acción en mayo de 2024, que ha sido objeto de [recensión](#) por parte del Prof. Pedro Brufao Curiel en esta revista, el 8 de julio de 2024 [último acceso 24 de julio de 2024].

SSTJUE de 7 de marzo de 2024, C-234/22 y de 14 de febrero de 2012, C-204/09.

- “Hay, además, una idea que también conviene tener en cuenta, expresada hoy con absoluta claridad en el Convenio de Aarhus, en la Directiva 2003/4/CE y en la Ley 27/2006, pero que ya antes se deducía y era consecuencia de lo dispuesto en los artículos 45.1, 9.2 y 105.b) de la Constitución: un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente (en estos términos se condensa aquella idea en el primer considerando de la Directiva que acabamos de citar, expresándose con mayor detalle y amplitud en la exposición de motivos de la Ley 27/2006)”. **STS de 3 de octubre de 2006, rec. 2424/2003.**
- “La Ley 27/2006 se inspira en los principios generales de Administración participativa y transparencia (artículo 35 Ley 30/92, de 26 de noviembre). Tales principios se trasladan a un ámbito especialmente sensible como es el medioambiental”. **STSJ Andalucía 2325/2012, de 23 de julio, rec. 681/2007.**
- “la cuestión planteada exige partir de la regulación que sobre el derecho a la información en materia medioambiental se contiene en la Ley 27/2006, de 18 de julio, cuya Exposición de Motivos recuerda que el artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. De este modo, se dice, todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente y, correlativamente, impone también a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente. Parte asimismo de la consideración de que, para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, destacando la participación en el proceso de toma de decisiones públicas que con

carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución y, para el ámbito administrativo, el artículo 105". **STSJ Madrid 176/2013, de 22 de febrero, rec. 335/2010.**

2. SEGUNDO. DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

- «(...) el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de "información sobre medio ambiente" una definición que pudiera excluir algunas de las actividades que desarrolla la actividad pública, sirviendo el término "medidas" tan solo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa", añadiéndose que "para ser una "información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva", basta que un informe de la Administración" constituya un acto que pueda afectar o proteger al estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva".

(...) “el concepto de ‘información sobre medio ambiente’ la letra a) del art. 2 de la Directiva [...]. Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos». **STJCE de 17 de junio de 1998 (C-321/96).**

- “103. el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que: [...] están comprendidos en el concepto de «información sobre emisiones en el medio ambiente» en el sentido de dicha disposición las indicaciones relativas a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de las «emisiones en el medio ambiente» de estos productos o sustancias [productos fitosanitarios y biocidas a base de la sustancia activa imidacloprid] y los datos relativos a las repercusiones, a más o menos largo plazo, de estas emisiones en el medio ambiente, en particular la información relativa a los residuos presentes en el medio ambiente después de la utilización del producto en cuestión y los estudios sobre la medición de la pérdida de la sustancia durante esta utilización, independientemente de que estos datos provengan de estudios realizados total o parcialmente sobre el terreno,

de estudios de laboratorio o de estudios de translocación.” **STJUE 23 de noviembre de 2016, C-442/14**

- “[...] el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.” **STS 312/2022 de 10 de marzo, rec. 3382/2020.**
- “El propio Convenio de Aarhus (art. 2.3), la Directiva 2003/4/CE (art. 2) y la propia Ley 27/2006 (art. 2.3) definen el concepto de información medioambiental como toda información que verse o se refiera al estado o situación de los elementos del medio ambiente, así como a los factores, medidas, informes, análisis, enunciados en sentido amplio, que puedan incidir en dichos elementos y también determinados bienes, entre ellos la salud de las personas o el patrimonio histórico, cuando puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente. Ha de analizarse pues, la incidencia del contenido concreto del documento que se solicite en los elementos del medio ambiente, sin que ninguna norma o pronunciamiento defina la información ambiental en función de las actividades económicas sobre las que recae”. **STSX Galicia 54/2020 de 14 de febrero, rec. 7285/2018.**
- “Si la Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza solicita tener conocimiento de una serie de resoluciones referentes al almacenamiento, instalación, recogida y transporte de residuos radiactivos sólidos procedentes de Centrales Nucleares, es evidente que, dada la naturaleza y actividad de la entidad recurrente, esté interesada y puede afectarle todo cuanto pueda incidir o rozar la conservación de la naturaleza y de ahí que el interés por conocer el alcance y términos de la concesión hecha en esa materia a la empresa BNSESA, no resulte desprovisto de justificación, por lo que, como afirma el Tribunal Constitucional, en la sentencia citada, las asociaciones legalmente constituidas, tienen al igual que las demás personas jurídicas y las físicas, derecho a ejercitar ante Jueces y

Tribunales las acciones que les correspondan en defensa de sus intereses legítimo, derecho que no está integrado en el de asociarse, sino en el más específico y concreto de la tutela judicial que garantiza el art. 24-1 de la C.E. y de ahí que la negativa a acceder por falta de presupuestos procesales a la cuestión de fondo, podría vulnerar este último derecho fundamental”. **SAN 672/1992 de 23 de junio, rec. 58230/1992.**

- “A la vista de la legislación aplicable y de la amplia legitimación de las personas físicas y jurídicas para acceder a la información medioambiental, en este caso del expediente administrativo se deduce que, después de la presentación de la solicitud de la información medioambiental el 23 de febrero de 2022, no hubo tramitación administrativa alguna. Únicamente, en la Resolución, de 6 de junio de 2023, de la Consejería por la que se remite el expediente se explica que la "petición que no fue objeto de tramitación por entender que dicha organización no tiene la condición de parte interesada en el expediente (...), la falta de tramitación del expediente administrativo y la invocación de una pretendida falta de interés legítimo para solicitar la información resultan una conducta particularmente reprochable de la Administración (...) no hay duda alguna de la relevancia medioambiental de los expedientes administrativos incoados en relación con las operaciones de radiomarcaje de ejemplares de lobo en Asturias, y, por otra parte, la asociación recurrente ha sido notoriamente combativa en defensa de los legítimos intereses medioambientales y, en particular, en relación con esta especie de animal salvaje.” **STSJ Asturias 1040/2021, de 31 de octubre, rec. 319/2023.**
- “No cabe duda de que la Ley 27/2006 considera al agua como un elemento medioambiental. El art. 2 expresamente lo dispone, al enumerar el agua como un elemento del medio ambiente, junto al aire, el suelo, la tierra, etc. (art. 2.3.a). Que el agua haya sido tratada para su consumo no implica la pérdida de esta condición, como tampoco sucedería con el aire o la atmósfera. [...] La calidad del agua en todas sus fases incluida la fase de consumo humano es capital para el medio ambiente”. **STSJ Extremadura 1502/2013, de 24 de septiembre, rec. 126/2013.**
- “No es preciso forzar la interpretación de estos artículos para llegar a la conclusión de que una actuación de un sondeo para extracción de agua a

la profundidad que se realiza y con una temperatura superior a la normal, pueda ser determinante para el medio ambiente, pudiendo dar información que pueda afectar a este medio ambiente. Ello por los efectos que la extracción de agua pueda tener para la capa freática, atendiendo a la cantidad que se pueda extraer; o bien los efectos que pueda tener respecto del medio ambiente atendiendo a la temperatura del agua extraída o a la composición química de la misma, pudiendo producirse otros efectos de los que se deriven consecuencias para el medio ambiente, y por tanto recogidos dentro de los supuestos en, por ejemplo, la letra f) del artículo 2.3”. **STSJ Castilla y León 408/2011, de 7 de octubre, rec. 171/2011.**

- “la configuración en la Ley analizada de este derecho de información, en la materia medio ambiental que nos ocupa, que es transposición del derecho comunitario que se contiene en la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, se hace en términos más amplios que la establecida con carácter general respecto al derecho al acceso a archivos y registros públicos en el artículo 37 de la Ley 30/1992”. **SSTSJ Castilla y León 849/2008 de 6 de mayo, rec. 1200/2004 y 578/2008 de 16 de abril, rec. 2541/2008.**

2.1. Si constituye información ambiental

- “las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar periódicamente datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional constituyen, junto con los datos recogidos a partir de esas parcelas de muestreo, de los que son indisociables, información medioambiental” **STJUE de 7 de marzo de 2024, C-234/22.**
- “22. ... La letra a) del artículo 2 de 1998 la Directiva [90/313/CEE] debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un informe emitido por la autoridad competente en materia de ordenación paisajística en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción, siempre que ese informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, pueda influir en la decisión de aprobación de dicho plan. **STJUE 17 de junio de 1998, C-321/96.**

- “Ciertamente, las actividades que desarrolla una Central Nuclear [se solicitaron fotocopias de las Actas de las Inspecciones efectuadas en la Central Nuclear de José Cabrera (Guadalajara)] pueden afectar a los elementos descritos en el antes citado apartado a) del art. 2.1 de la Ley 38/95, por lo que, en principio y dada la amplitud de los términos con los que se reconoce el derecho de información en dicha norma, la solicitada entra dentro de su ámbito” **STSJM 368/1999 de 09.06, rec. 121/1997.**
- “carece de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico o gráfico, o la de los proyectos de obras o las licencias otorgadas” **STSJ Castilla-La Mancha 239/2017 de 20 de octubre, rec. 148/2016.**
- “El art. 24 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia, exige para que un documento tenga la condición de información pública que obre "en poder" de la Administración, concepto que ha de entenderse no en el sentido estricto de que sea propiedad de la Administración, sino como documento disponible por la propia Administración, bastando que obre en el correspondiente expediente administrativo y no fuera procedente su devolución toda vez que otra interpretación supondría dejar vacío de contenido el derecho de acceso a la información pública”.
- “En lo concerniente a la "información ambiental"...el art. 7 de 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, estableciéndose como objeto el regular el derecho a acceder a la información ambiental que obra en poder de las autoridades públicas como los estudios sobre impacto ambiental y evaluaciones de riesgos relativos a los elementos del medio ambiente, y datos y resúmenes derivados del seguimiento de las actividades que puedan afectar al medio ambiente, debiendo la población poder conocer la afectación ambiental durante toda la vida del proyecto para evitar situaciones irreversibles, y el propio art. 2 incluye la información de la diversidad biológica y sus componentes” **STSX Galicia 135/2020, de 19 de junio, rec. 7166/2019.**
- “En el derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes... queda comprendida”

toda la información disponible, bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material referida: a) estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, ... al medio ambiente; y, b) a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental"(art. 2); circunstancias y elementos que sobre explotaciones ganaderas bovinas o porcinas reúnen los expedientes cuya copia se interesa según se deduce de las propias manifestaciones de la Administración demandada al no contener ni expresar la resolución denegatoria finalidades diferentes que afecten o puedan afectar a la privacidad de las personas” **STSJ Cataluña 61/2004, de 30.01, rec. 30.01.**

- La información relativa a la muerte de un tejón hembra en un lazo colocado por la Guardería de una Sociedad de Cazadores porque “queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida: a) Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente. Es decir que se refiere tanto a la situación de las especies como a las actividades y medidas que hayan o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente, y es evidente que afecta al mismo la colocación de lazos que de forma indiscriminada, para proceder a la captura y en su caso muerte de todo animal que tenga el infortunio de caer en los mismos, ya que no existe una selección priori de las posibles piezas. En todo caso, debe tenerse en cuenta, que la propia Sociedad autorizada a colocar los lazos, solicita una ampliación del plazo de retirada de los mismos, que de forma estándar se establece en la autorización, dado el carácter masivo de lazos y volumen”. **STSJ Castilla y León 312/2000, de 3 de octubre, rec. 1398/1998.**
- Es información ambiental la relativa a "una actuación de un sondeo para extracción de agua a la profundidad que se realiza y con una temperatura superior a la normal, pueda ser determinante para el medio ambiente" **STSJ Castilla y León 408/2011, de 14 de septiembre, rec. 171/2011.**

- "los Planes de Labores (mineras) inciden, en el supuesto en el que nos encontramos, en actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en la letras a) del artículo 2.3 de la Ley 27/2006 , por incidir en el suelo y tierra, así como en el paisaje, por lo que ha de considerarse que es información ambiental a los efectos de la citada Ley" **STSJ País Vasco 605/2011, de 21 de septiembre, rec. 474/2009.**
- “Para poder garantizar que las decisiones adoptadas por las autoridades competentes en materia medioambiental estén justificadas y participar eficazmente en la toma de decisiones en materia medioambiental, el público debe tener acceso a información que le permita comprobar si las emisiones fueron evaluadas correctamente y se le debe dar la oportunidad de comprender razonablemente cómo el medio ambiente podría verse afectado por esas emisiones.” **STJUE de 7 de marzo de 2019, T-329/17.**

2.2. No constituye información ambiental

- “la forma de documentar la actuación de la Ponencia Técnica de Evaluación, y en su caso la discusión que se lleve a cabo, votación favorable o contraria, y forma de eximirse de responsabilidad quien haya salvado su voto. Y salvo que en dicha deliberación se adopte algún acuerdo, o emita informe que no pueda por si mismo ser conocido por persona que no esté legitimada para ello, o se refiera a datos de publicidad restringida, debe considerarse que las actas no son medios de documentación o deliberación interna de las Administraciones Públicas, si no que forman parte del expediente, administrativo al que tiene derecho de acceso el ciudadano, estimándose por tal, conforme a la Ley 38/95, de forma amplia y sin limitaciones subjetivas, aun cuando si pueden existir, de carácter objetivo, lo que no constituye el caso.
- [...] “ debe confirmarse también el razonamiento de la sentencia en cuanto que se refiere a la denegación de los datos de funcionamiento de los parques eólicos, por considerar que no se encuentran en expedientes medio ambientales, salvo que se haya producido en el ejercicio de una auditoría ambiental”. **STSJ Castilla y León 50/2001 de 8 de junio, rec. 44/2001.**

- "la información relativa al control de la potencia motriz de la flota pesquera, no constituye información ambiental al referirse al ámbito de la ordenación del sector pesquero y de protección de la flota pesquera (sostenibilidad del sector económico de la pesca), siendo ajena a la protección y regeneración de los recursos pesqueros". **STSJ Madrid 24/2016 de 14 de enero, rec. 304/2004.**
- "En cuanto a la Ley 27/2006 su objetivo es garantizar el derecho a la información ambiental, no económica o financiera. Por tanto, la actora podía solicitar su personación en los distintos procedimientos con trascendencia para el medio ambiente que se han tramitado para la implementación del aeropuerto, pero no en un procedimiento relativo a dicho aeropuerto pero de naturaleza económico- financiera". **STSJ Murcia 826/2013 de 4 de noviembre, rec. 1166/2010.**

3. TERCERO. SOLICITANTE DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

- "al adoptar la Directiva 2003/4, el legislador pretendía asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus, estableciendo un régimen general que garantice que todo solicitante, en el sentido del artículo 2, punto 5, de esta Directiva, tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, sin que dicho solicitante esté obligado a invocar un interés determinado. **SSTJUE de 14 de febrero de 2012 C-204/09, 20 de enero de 2021 C-619/19 y 07 de marzo de 2024, C-234/22.**
- "El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 de la Constitución (EDL 1978/3879), de forma amplia "a todas las personas", sin requerir la acreditación de acreditar un determinado interés, y las disposiciones de la citada ley que integran su título I, referido a la transparencia de la actividad pública, en el que se incluyen las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y entre ellas el citado artículo 12 de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, son de aplicación a las

entidades que integran la Administración Local, por disposición del artículo 2.1.a) de la citada ley”. **STS 670/2022 de 2 de junio, rec. 4116/2020 y STSX Galicia 323/2022, de 23 de septiembre, rec. 7618/2021.**

- “El actor demostró estar domiciliado en un núcleo rural del entorno de la mina de que se trata, y, lógicamente, con la condición de posible afectado en la realidad por la actividad minera en discusión que pudiera desarrollarse en ese ámbito físico, apareciendo como razonable y fuera de cualquier motivación espuria o de intención abusiva, el que pretenda informarse de todos los condicionantes fácticos y jurídicos relacionados con los derechos mineros de la concesionaria. [...] Ya se dijo que la legitimación era manifiestamente clara tal como se presentaba la causa de su petición, siendo un mero subterfugio para no reconocerla el decir que la posible condición de interesado en este expediente no se podía extender a los expedientes anteriores, y no siendo tampoco un argumentos válido el decirle que tenía que justificar su interés conforme al art. 37 de la Ley 30/92, ni la mera cita de que había que atenerse a las restricciones de los documentos nominativos en cuanto a la intimidad de las personas y materias protegidas, pues nada se justificaba con relación a esto” **STSX Galicia 600/2017 de 22 de noviembre, rec. 7363/2015.**

- “es procedente reconocer... al Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote... su derecho a que se ponga a su disposición la documentación solicitada [relativa a los planes de labores de los años tercero a sexto de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados CANARIAS 1 a CANARIAS 9 en el Océano Atlántico frente a Lanzarote y Fuerteventura]... sin que ello implique conceder al Cabildo competencia alguna en relación con el permiso de investigación” **STSJ Madrid 1236/2008 de 18 de junio, rec. 296/2005.**

- “[No] considera la Sala que se haya vulnerado...ninguno de los preceptos que relaciona de la Ley 27/2006, y ello porque no se le ha denegado el acceso a la información ambiental a que se refiere dicha Ley en su art. 3.1, tampoco el derecho a la participación pública con el contenido y extensión que se contempla en el art. 3.2 de mencionado texto, ni tampoco el acceso a la justicia y tutela administrativa en los términos previstos en el art. 3.3 de dicha Ley. E insiste la Sala en que no se vulnera dicha Ley ni los derechos en ella previstos, toda vez que la finalidad que

la apelante pretende con sus solicitudes en masa no es obtener una información ambiental, con el contenido descrito en la ley 27/2006, ni tampoco es su objetivo y pretensión exigir a los poderes públicos que adopten medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, sino proteger sus planteamientos, sus intereses y su estrategia económica, finalidad esta que no es la pretendida en la Ley 27/2006 con los derechos de información, participación y acceso a la justifica en ella reconocidos” **STSJ Castilla y León 503/2010 de 16 de julio, rec. 92/2010.**

- “Sobre la petición de información [relativa al estado de la Presa de Marmolejo y la sedimentación de la misma], resulta clara la legitimación del Ayuntamiento de Andújar para solicitarla en vía administrativa y para impugnar su denegación presunta en vía contencioso-administrativa... la legitimación del Ayuntamiento, a través de su Alcalde-Presidente, en representación y defensa de los legítimos intereses de los vecinos a los que representa, para solicitar información sobre actuaciones, procedimientos y estado de situación en relación con el cauce del río Guadalquivir que, a su paso por Andújar, viene provocando inundaciones, está fuera de toda duda. ” **STSJ Andalucía 4438/2022 de 27 de octubre, rec. 924/2019.**
- “Establece el art. 17.3 de la Ley 19/2013 que es titular del derecho de acceso, no sólo los interesados en el expediente administrativo, sino todo ciudadano, al no exigirse siquiera explicar una motivación para formular la solicitud”. **STSX Galicia 135/2020, de 19 de junio, rec. 7166/2019.**
- “El art. 1 de la Ley 38/95 permite que todas las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras de la U. E. tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar su interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad de su identidad; es decir, que no cabe exigir ninguna legitimación o interés legítimo para ejercitar tal derecho” **STSJ Cataluña 61/2004, de 30 de enero, rec. 30.01.**

4. CUARTO. AUTORIDAD PÚBLICA OBLIGADA A FACILITAR LA INFORMACIÓN

- “el artículo 2, número 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad que esta disposición otorga a los Estados miembros de no considerar como autoridades públicas, obligadas a conceder el acceso a la información medioambiental que se encuentre en su poder, a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» no puede atañer a los ministerios cuando elaboran y adoptan disposiciones normativas de rango inferior a la ley.” **STJUE 18 de julio de 2013, C- 515/11.**
- “73. las empresas, como las compañías de aguas interesadas, que prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente están bajo el control de una entidad o de una persona mencionada en el artículo 2, punto 2, letras a) o b), de la Directiva 2003/4, por lo que deberían ser calificadas como «autoridades públicas» [...].
- 83. el artículo 2, punto 2, letra b), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que una persona que entra en el ámbito de esa disposición constituye una autoridad pública en lo que atañe a todas las informaciones medioambientales que obran en su poder. Las sociedades mercantiles como las compañías de aguas interesadas, [...] no están obligadas a comunicar información medioambiental si consta que ésta no guarda relación con la prestación de esos servicios.” **STJUE 19 de noviembre de 2013, C-279/12.**
- “La circunstancia de que la referida información, que es constatación de la actuación competencial de las diversas Comunidades Autónomas, deba ser centralizada por la Administración del Estado para, a su vez, remitirla a la Unión Europea, por corresponder a aquella todo lo relativo a las relaciones internacionales y comunicación con organismos de tal carácter supranacional, no puede hacer perder de vista que la información interesada lo es sobre actuaciones competenciales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en cuyos archivos han de encontrarse los datos sobre los focos de emisión y los valores límites de los mismos, y ello no sólo como consecuencia de lo establecido en el citado artículo 8 de la Ley 16/2002 antes citado, sino, además, por

corresponder constitucionalmente la competencia relativa a la gestión del medio ambiente a la Comunidad”. **STSJ Castilla y León 574/2008, de 16 de abril, rec. 2542/2004.**

- “El suministro de información medioambiental es una obligación legal expresa -y un correlativo derecho- (...) que el procedimiento finaliza con la entrega de la información y que la negativa ha de ser, en todo caso, expresa y fundada; y que cuando la autoridad pública no posea la información requerida ha de remitir la solicitud a la que la posea dando cuenta al solicitante, por lo que no cabe la denegación por este motivo a menos que la remisión resulte imposible” **STSJ Islas Canarias 4014/2012, de 23 de noviembre de 2012, rec. 225/2011.**

5. QUINTO. FORMA O FORMATO DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL SOLICITADA Y SUMINISTRADA

- “En definitiva, no se trata tanto de haber o no tenido posibilidad de obtener información, como del medio, del formato, del contenido material donde se integra aquella y como se ha comprobado, la propia Ley restringe y excepciona ese Derecho previsto en el art 11 que no es absoluto, sino que puede limitarse en determinadas circunstancias y cumpliendo determinados requisitos que a nuestro juicio han sido acreditados en este supuesto. Todos queremos que la Administración, incluida la de Justicia gozase de unos medios técnicos rápidos, ágiles, eficaces y de unos funcionarios suficientes para el cumplimiento de sus tareas, pero la realidad y las limitaciones presupuestarias, demuestran que no siempre se puede cumplir con los mandatos legales y por ello, precisamente se prevén limitaciones como es la examinada.” **STSJ Extremadura 16/2012, de 18 de enero, rec. 1179/2009.**

6. SEXTO. CONTRAPRESTACIÓN POR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.

- “47. Procede excluir cualquier interpretación del concepto de «importe razonable», en el sentido del artículo 5 de la Directiva, que pudiera tener

un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a ésta.

- 48. De lo anterior resulta que el concepto de «importe razonable», en el sentido de la Directiva, debe entenderse en el sentido de que no autoriza a un Estado miembro a repercutir en la persona que haya presentado una solicitud de información la totalidad de los gastos, en particular los indirectos, efectivamente ocasionados al erario público por la búsqueda de información”. **STJUE de 9 de septiembre de 1999 C-217/97.**

- "En el espíritu del legislador comunitario, no es incompatible la percepción de una tasa de un importe razonable con la garantía del acceso a la información.

45. A este respecto, no puede considerarse que constituya tal obstáculo un importe como el de las tasas controvertidas, a saber, 20 euros en el marco de los procedimientos ante las autoridades locales y 45 euros ante la Comisión de recursos.". **STJUE de 9 de noviembre de 2006, C-216/05.**

- “37. En consecuencia, los gastos generados por el mantenimiento de una base de datos que se utiliza por la autoridad pública para responder a las solicitudes de información medioambiental no pueden computarse en el cálculo de una contraprestación económica por el «suministro» de información medioambiental.

39. Sin embargo, los costes relativos al «suministro» de información medioambiental, que son exigibles sobre la base del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/4, no sólo incluyen los gastos postales y de fotocopias, sino también los gastos imputables al tiempo dedicado por el personal de la autoridad pública competente a responder a una solicitud de información individual, lo que comprende, en particular, el tiempo para buscar la información en cuestión y para ponerla en el formato solicitado. [...]” **STJUE 6 de octubre de 2015, C-71/14.**

- “57. ... procede subrayar, por una parte, que el artículo 5 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a percibir una tasa por el «suministro» de información y no por la ejecución de operaciones administrativas con motivo de una solicitud de información.

59. Además, no puede calificarse de razonable una tasa percibida en caso de denegación de una solicitud de información, dado que, en dicho supuesto, no se ha producido ningún suministro de información en el sentido del artículo 5 de la Directiva.” **STJUE 9 de septiembre de 1999, C-217/97**

- “[L]a denegación de una petición de información ambiental, pongamos por caso, para la que se exige la oportuna tasa, es ya una "actividad administrativa individualizada y formalizada en un acto administrativo definitivo, justamente, el que se traduce en esa denegación o "no expedición del documento" **STSJ Comunidad Valenciana 1859/2008, de 12 de septiembre, rec. 190/2008.**
- "Inexigibilidad de la "tasa por fotocopia", al no haber remitido la Administración fotocopias sino el escaneado de la documentación en formato digital" **STSJ de Aragón 324/2017 de 20 de septiembre, rec. 287/2016.**
- “La aplicación de tasas por la expedición de copia de la información solicitada está prevista en la normativa de acceso a la información, tanto general (art. 22.4 de la Ley 19/2013 y disposición adicional cuarta de la Ley 1/2016) como especial (art. 15 de la Ley 27/2006)” **STSX Galicia 54/2020 de 14 de febrero, rec. 7285/2018.**

7. SÉPTIMO. MOTIVOS DE DENEGACIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.

7.1. General

- “el legislador de la Unión previó que los Estados miembros pueden establecer excepciones al derecho de acceso a la información medioambiental en los casos taxativamente enumerados en el artículo 4 de dicha Directiva, como pone de manifiesto el considerando 16 de esta. En la medida en que el Derecho nacional haya adoptado efectivamente dichas excepciones, las autoridades públicas podrán invocarlas para

denegar el acceso a parte de esa información”. **SSTJUE de 20 de enero de 2021 C-619/19 y 07.03.2024, C-234/22.**

- “los motivos a los que se refiere el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letras a), d) y f) a h),° de la Directiva 2003/4 no pueden ser invocados frente a una solicitud de acceso a información medioambiental si esta solicitud se refiere a información relativa a emisiones en el medio ambiente. En estas circunstancias, cuando la divulgación de la información solicitada afecte negativamente a uno de los intereses a los que alude esta disposición, sólo deben divulgarse los datos pertinentes que puedan ser extraídos de la fuente de información que se refieran a las emisiones en el medio ambiente cuando sea posible dissociar estos datos del resto de la información contenida en dicha fuente, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.” **STJUE 23 de noviembre de 2016, C-442/14.**

- “78. (...) del tenor del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1367/2006 se desprende que esta disposición alude a la información que «se refiera a emisiones al medio ambiente», es decir, a aquella que concierna o tenga relación con tales emisiones, y no a la información que presenta un vínculo, directo o indirecto, con las emisiones al medio ambiente. Confirma esta interpretación el artículo 4, apartado 4, primer párrafo, letra d), del Convenio de Aarhus, que hace referencia a las «informaciones sobre emisiones».

79.[...] un acceso a la «información [referente] a emisiones al medio ambiente» [...] debe interpretarse en el sentido de que comprende, en particular, las indicaciones relativas a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de las emisiones efectivas o previsibles, en tales condiciones, de dicho producto o sustancia.

80. También procede incluir en el concepto de «información [referente] a emisiones al medio ambiente» la información que permita al público controlar si es correcta la evaluación de las emisiones efectivas o previsibles [...].” **STJUE 23 de noviembre de 2023, C-673/13.**

- “la letra y finalidad de la Ley 27/2006... claramente pretende otorgar a los ciudadanos un derecho de acceso a la información disponible en las administraciones públicas lo más amplio posible; de ahí las referencias a

toda la información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma (artículo 14 Ley 27/2006), y de ahí también que las causas de restricción del derecho se encuentren estrictamente tasadas” **STSJ Castilla-La Mancha 239/2017 de 20 de octubre, rec. 148/2016.**

- “Para denegar la emisión de [los datos de las estaciones de control de la contaminación atmosférica de Palencia 1 y Miranda de 2 Ebro 3 correspondientes al año 2002], la causa de denegación invocada... lo es porque tales datos han sido invalidados en relación con las formas exigidas para las recogidas de datos en nuestro ordenamiento jurídico interno y en el comunitario.

Ha de considerarse que la causa invocada para el no otorgamiento de la información solicitada no puede acogerse por cuanto la normativa de aplicación, Ley 38/1995, no contempla en su artículo 3 entre las causas de denegación que la medición sea incorrecta, no pudiendo entenderse comprendido en su apartado 3 que se refiere a datos inconclusos. Aquí se trata de un dato cierto y existente, si bien puede deducirse que el dato extraído no es significativo por la proximidad del elemento de medición a la fuente emisora potencialmente contaminante. El derecho de información en esta materia versa sobre datos existentes, y en esta caso estando constatada la realidad fáctica de los mismos, no puede entenderse que su posible inadecuación para efectuar una posible ponderación de unidades contaminantes pueda servir a los efectos de denegar la información”. **STSJ Castilla y León 578/2008, de 16 de abril, rec. 2541/2004.**

- “Las causas o motivos para denegar la información solicitada viene especialmente regulada en el art. 3 y, la resolución impugnada solamente hace referencia a que la petición es genérica, no justifica sus motivos y, afectan a la protección de datos personales; sin embargo, además de no ser ciertas tales alegaciones, tampoco se prueban o se motivan, o, en su caso se facilita la información que sea posible separar de los supuestos en los que incurre en limitaciones legales, vulnerando el art. 4.2 de la citada Ley 38/1995, por lo que huérfana de toda cobertura jurídica, lo único abusivo que se deduce del acto recurrido y del contenido del expediente administrativo que denegó la información solicitada es, precisamente, el fundamento de esa denegación, que infringe frontalmente la Directiva 90/313/C.E.C. de 7 de junio de 1990 (L.C.Eur

1990/613) sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, fijando un plazo de dos meses para su concesión” **STSJ Cataluña 61/2004, de 30 de enero, rec. 30/01.**

7.2. Interpretación restrictiva de los motivos de denegación

- “La aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/4 supone, por lo demás, que la divulgación al público de la información solicitada pueda menoscabar concreta y efectivamente los intereses protegidos por dicha Directiva, debiendo el riesgo de tal perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético”. **STJUE de 7 de marzo de 2024, C-234/22.**
- "el derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que solo debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Por tanto, los motivos de denegación deben interpretarse de modo restrictivo y el interés público atendido por la divulgación debe ponderarse, en cada caso concreto, con el interés atendido por la denegación de la divulgación". **SSTJUE 14 de febrero de 2012 C-204/09, 20 de enero de 2021 C-619/19 y 7 de marzo de 2024, C-234/22.**
- Las causas de denegación “no puede(n) interpretarse de forma que sus efectos se amplíen más allá de lo necesario para asegurar la protección de los intereses que tiene por objeto garantizar” **STJCE de 17 de junio de 1998, C-321/96.**
- “La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa

de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”. **SSTS de 16 de octubre de 2017, rec. 75/2017 y 670/2022 de 2 de junio, rec. 4116/2020.**

- “las resoluciones impugnadas, que denegaron al actor el derecho de acceso al expediente sancionador incoado a resultas de su denuncia, dictadas en fechas 4 de diciembre de 2002, 28 de mayo de 2004 y 17 de febrero de 2005, no explicitan las razones del pronunciamiento denegatorio, sin más que invocar al respecto la previsión del art. 3.1 e) de la Ley 38/95 . Sin embargo, la interpretación conjunta de ese precepto ("podrán denegar"), con los arts. 1 y 4.2 de la misma Ley , determina la necesidad de que exista una motivación ad hoc y no genérica, que justifique porqué y en atención a qué circunstancias concurrentes en el caso, resulta procedente denegar el derecho de acceso, que constituye el principio general en todo el ámbito de aplicación de la Ley 35/95, y por remisión a ella en el del TRLA, y ello, debe reiterarse, "sin obligación de acreditar un interés determinado" **STSJ Cataluña 100/2008, de 30 de enero, rec. 326/2004.**
- “Cabría cuestionarse si la resolución recurrida respeta el principio general contenido en el Art. 13 de la Ley 26/2007 que establece el carácter restrictivo con la que han de interpretarse las limitaciones o excepciones de acceso a la información” **STSX Galicia 57/2024, de 8 de febrero, rec. 4024/2003.**
- “En un estado de derecho la transparencia de los poderes públicos debe constituir una regla general sin excepciones, así como que los límites al ejercicio de la libertad de información sólo pueden ser tenidos en cuenta cuando exista un perjuicio claro y demostrable en caso de difusión de la información” **STSX País Vasco 807/2006 de 2 de noviembre, rec. 803/2006.**

7.3. Necesidad de justificar y alegar las causas de denegación

- [...] No explica [la demandante] en qué medida la solicitud, por la intención del solicitante o por su objeto o por las circunstancias en que se realiza sobrepasa manifiestamente los límites normales del ejercicio de

su derecho a la información. No dice en qué medida la solicitud perjudica el servicio público. Las ideas de la asociación solicitante, el uso hipotético de la información obtenida, la repetición de solicitudes o litigios, todo esto, no es de relevancia a efectos de limitación del derecho a la información. Lo relevante es el abuso no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley, en la demanda no explicado. La alegación de abuso del derecho también ha de ser rechazada. **STSX Galicia 323/2022 de 23 de septiembre, rec. 7618/2021.**

- “Tampoco cabe motivar una denegación con causas genéricas e incontrastables”. **STSJ Castilla-La Mancha 239/2017 de 20 de octubre, rec. 148/2016.**

7.4. Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o de otra entidad en su nombre [artículo 13.1.a)]

- “Es evidente que la Administración no podía suministrar una información concreta si ésta no se encontraba en su poder, pero es de la misma manera indiscutible que en estos casos la Ley impone el deber de actuar en la forma prevenida en el artículo 10.2.b), según el cual "Cuando la autoridad pública no posea la información requerida remitirá la solicitud a la que la posea y dará cuenta de ello al solicitante. Cuando ello no sea posible, deberá informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información" **STSJ de Madrid 176/2013, de 22 de febrero, rec. 335/2010.**
- “El hecho de que no fuera ese el informe final, sino uno preliminar de resultados, no es en sí mismo obstáculo para que pudiera ser facilitado, pues a tenor de lo explicado se trataba de un informe que en ese aspecto podría estimarse concluido. Con ello, a la postre, no se ha acreditado por la Administración demandada, que es sobre quien pecharía la carga probatoria, el supuesto previsto en el apartado a) del artículo 13.1 de la referida Ley 27/2006, el cual contempla como excepción a la obligación de facilitar la información ambiental y que permite a las autoridades públicas su denegación el siguiente: "Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su

nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 10.2.b)”. **STSJ Castilla y León 1580/2014 de 23 de julio, rec. 589/2013.**

- “En definitiva, en lugar de argüir que el Colectivo Turcón Ecologistas en Acción tenía que haber sabido que el Ayuntamiento no tenía competencia en la materia, lo que ha de exigirse de la Administración es que cumpla su obligación y no vulnere -por omisión- los derechos reconocidos en la Ley 27/2006 (cumplimiento que tampoco implicaba un gran esfuerzo, dicho sea de paso)”. **STSJ Canarias 393/2020, de 16 de febrero, rec. 155/2019.**
- “El hecho de que implique a varias Administraciones Públicas con competencias en la materia no es un obstáculo insalvable para que se pueda ejecutar el acto presunto, pues aquella información que no esté en poder de la Dirección General de Aguas deberá ser recabada de aquellas Administraciones que dispongan de ella. La existencia de varias Administraciones Públicas con competencia en la materia no debe representar para los ciudadanos un obstáculo que haga dificultoso el acceso a la información ambiental. Salvo aquellos supuestos en los que se razone debidamente, la Administración a la que se requiera la información ambiental deberá dirigirse a otras Administraciones con competencia en la materia para recabar de éstas aquella información que sea precisa para completar la solicitada por los interesados”. **STSJ Canarias 72/2010, de 11 de junio, rec. 2989/2010**
- “Imposibilidad de atender la petición de envío de la información medioambiental... dada su inexistencia” **STSJ Asturias 1267/2011, de 27 de diciembre, rec. 1106/2009.**

7.5. Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable [artículo 13.1.b)]

- “(...) la resolución (...) justificaba la denegación del envío de la documentación "... por ser la solicitud manifiestamente irrazonable y por afectar negativamente la revelación de la información solicitada a la protección de medio ambiente, en particular, a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción". En esas mismas razones abundó luego el decreto desestimatorio del recurso de

reposición, donde se explica que "...la solicitud se consideró abusiva (o manifiestamente irrazonable), dado que no se limitó a solicitar documentos concretos, determinados o referidos a la propuesta de ZEPA que particularmente le pudiese afectar a sus derechos e intereses, sino que optó por instar que se le facilitase copia de todo el expediente en tramitación, que abarcaba documentación del conjunto de propuestas de nuevas ZEPA en toda la Comunidad Autónoma de Canarias, en un expediente singularmente complejo y voluminoso...", añadiendo el propio decreto que, además, "...en este caso, la revelación de la información solicitada podía afectar negativamente a cualquiera de los extremos específicamente relacionados con la protección del medio ambiente a los que se refería el expediente de nuevas ZEPA en la isla de Lanzarote." **STS de 13 de marzo de 2014, rec.1073/2014.**

- "Se debe partir de lo recogido en [la Ley 27/2006] en su artículo 3, que en su primer párrafo recoge la siguiente redacción: "Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil :...". Como se aprecia con claridad ya en este primer párrafo, se recoge que estos derechos a los que alude esta Ley deben ejercerse conforme a lo previsto no sólo en la misma sino también a lo establecido en el art. 7 del Código Civil ; es decir, conforme a los principios de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. En el actuar de este apelante se aprecia con precisión la falta de una buena fe, puesto que se le ha puesto de manifiesto y todavía está de manifiesto en información pública absolutamente todo el expediente respecto a la tramitación de las Normas Urbanísticas, dentro del cual expediente se encuentra todo lo relativo al estudio medioambiental, por lo que ya puede informarse adecuadamente de todo el mediante la comparecencia ante el Ayuntamiento, en donde se encuentra este expediente. Pretender que se le entregue copia absolutamente de todo, no es sino un claro abuso de derecho proscrito como norma general por el Código Civil y recogida precisamente esta referencia a este cuerpo legal por la propia Ley 27/2002 alegada por el recurrente.

(...)

La actitud mostrada por el recurrente no puede ser sino considerada como un claro abuso de derecho, pues pretende obtener un sinfín de fotocopias, sin fundamentar adecuadamente algún motivo o causa excepcional por la que pretenda esta cantidad ingente de fotocopias, que supone una alteración sustancial e importante de la actividad del Ayuntamiento, que por su pequeña entidad claramente se infiere su imposibilidad de realizar este trabajo sin paralizar la actividad municipal, por carencia de medios, tanto materiales como personales. Con la exposición pública realizada por el Ayuntamiento y con el contenido de las resoluciones recurridas se da adecuado cumplimiento a la exigencia establecida en el art. 5 de esta Ley 27/2006, respecto a la exigencia de la forma en que ha sido difundida la información requerida”. **STSJ Castilla y León 236/2008 de 16 de mayo, rec. 37/2008.**

7.6. Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general [artículo 13.1.c)]

- “La solución, cuando de peticiones permanentes y de datos de mediación periódica obligatoria se trate, hemos de encontrarla, no a través de la individualizada comunicación de la mencionada información general, contemplada en los artículos 3 y 4 de la Directiva, así como 3, 4 y 5 de la Ley, sino a través de la denominada "Difusión periódica de información ambiental", que se contempla en los artículos 6 y 7 de la Directiva, así como 6 de la Ley 38/1995.

Lo que se quiere decir es que, si bien el derecho a la información puede reconocerse --- individualmente--- cuando de solicitudes puntuales se trate, tal derecho se transforma en un derecho a la difusión periódica medioambiental cuando el contenido de la información pretendida sean datos de información periódica medioambiental de obligada medición por parte de las Administraciones públicas.” **STS 2006/2686, de 4 de abril, rec. 311/2003.**

- “la Directiva [90/213/CEE] permite denegar la solicitud de información no, sólo cuando sea manifiestamente abusiva sino también cuando esté formulada de forma demasiado general, ocurriendo en el caso que lo solicitado no únicamente era el envío de los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno que incidiesen en materia de medio ambiente sino, bastante más allá, de todos los que se adoptasen, cualquiera que

fuese la materia, para ser así la recurrente quién delimitase "los acuerdos que puedan tener incidencia medioambiental". [...] Que en la ley 38/1995 "también se establece, en cuanto importa, que la Administración se encuentra obligada a facilitar la información ambiental" pero no otra, ni siquiera toda aquella, ya que la Administración no tiene que facilitar la que no sea posible separar de los asuntos señalados en el artículo 3.1." **STSJ Illes Balears 39/1998, de 30 de enero, rec. 759/1996.**

- "Si se consideraba una solicitud de información ambiental no estaba formulada de forma precisa, la Administración demandada debió proceder, tal y como establece el art. 10.2.a) de 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, requiriendo a la asociación recurrente que la concretase, lo que no hizo. El incumplimiento de su obligación de requerir la subsanación que estimase procedente no puede amparar la justificación de su inacción que ahora invoca". **STSJ Castilla y León 15/2018, de 16 de enero, rec. 422/2017.**

7.7. Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos [artículo 13.1.d)]

- "El concepto de «investigación preliminar», [...] debe interpretarse en el sentido de que sólo comprende un procedimiento administrativo, [...] que se limita a preparar una medida administrativa, en el supuesto de que preceda inmediatamente a un procedimiento judicial o cuasi judicial y obedezca a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha". **STJUE 17 de junio de 1998, C-321/96.**
- "Es patente, por tanto, que la información solicitada [acceso de la información ambiental del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del E.N. de Sierra de Urbión] no es un dato o documento inconcluso que permita denegar la información solicitada en mérito de lo dispuesto en el artículo tercero apartado tres de la ley citada EDL 1995/16620, pues la información rechazada no es la "propuesta" todavía no efectuada sino las actuaciones ya realizadas ciertas y existentes. Tampoco puede aceptarse que se trate de una petición de información

abusiva, pues viene avalada por los textos legales citados.” **STS de 28 de octubre de 2003, rec. 3928/1999**

- “Tales actas no son -aunque pudieran serlo-- un elemento de un procedimiento sancionador; como tal documento público el acta está dotada de sustantividad y esencia propia, así como de una finalidad concreta cual es la de constatación de hechos, que podrán -o no-- ser utilizados, con posterioridad, en otro tipo de procedimiento. Son el resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, pudiendo incluso contener una propuesta de actuación. Pero, desde tal perspectiva no son documentos inconclusos o inacabados, ni la constatación de hechos que contiene es simplemente indicativa o indiciaria, pues la misma está dotada de un especial valor probatorio al margen de su posterior, o no, utilización.” **STS de 17 de febrero de 2004, rec. 3457/2000.**
- “[...] aunque la solicitud de información medioambiental deducida por la Asociación actora lo era de dos Planes aún no aprobados, la Directiva 90/313/CEE y la Ley 38/1995[...] no autorizaban que la denegación de la información solicitada se basara exclusivamente, como se basó, en el fundamento de que en ambos casos los expedientes están inconclusos. Interpretadas correctamente la Directiva y la Ley citadas, e interpretado correctamente el artículo 3.3 de una y otra, debió facilitarse información de los documentos obrantes en los expedientes que, (1) siendo separables, (2) estuvieran -ellos, los documentos- conclusos. **STS de 3 de octubre de 2006, rec. 2424/2003.**
- “[...] aunque la solicitud de información medioambiental deducida por la Asociación actora lo era de dos Planes aún no aprobados (cuya ordenación por tanto era provisional), aquella Directiva 90/313/CEE y aquella Ley 38/1995 que tuvo por objeto su incorporación al derecho español, no autorizaban que la denegación de la información solicitada se basara exclusivamente, como se basó, en el fundamento de que en ambos casos los expedientes están inconclusos. Interpretadas correctamente la Directiva y la Ley citadas, e interpretado correctamente el artículo 3.3 de una y otra, debió facilitarse información de los documentos obrantes en los expedientes que, (1) siendo separables, (2) estuvieran -ellos, los documentos- conclusos (...). **STS de 29 de septiembre de 2011, rec. 2071/2008.**

- “La defensa del medio ambiente es una finalidad legítima que puede protegerse y la solicitud de información sobre la actividad empresarial que incida sobre el mismo no puede considerarse abusiva con carácter general. [...] La posibilidad de limitar el acceso a la información cuando suponga un perjuicio para "los intereses económicos y comerciales" exige que tales perjuicios sean invocados y acreditados por la entidad que los alega, sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego (interés público e intereses particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales”. **STS 1500/2023, de 21 de noviembre, rec. 94/2022.**
- “Si la denegación se basa en este motivo [material en curso de elaboración], la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración); Y reitera que material en curso de elaboración o documentos inconclusos exige que se trate de "documentos en los que se está trabajando activamente por la Administración y, por tanto, sin acabar". [...] Se trata en suma de documentos que existen "con sustantividad propia, no dependiente de actuación posterior" (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 29 Septiembre 2011, Rec. 2071/2008), como puede ser la aprobación o la firma, son "separables" y "los documentos están concluidos" (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 3 Octubre 2006, Rec. 2424/2003). Por consiguiente, en este supuesto, el IEO no podía aplicar la excepción, ya que el informe como tal existía y había sido entregado al Govern. El hecho de contar con la posibilidad de ser analizado y contrastado no le priva de existencia como tal, pues esos análisis posteriores que puedan plasmarse en nuevas valoraciones podrán dar lugar a otro informe distinto, pero no permiten hacer uso de la norma que permite como excepción la denegación de la información medioambiental. **SAN 452/2016, de 30 de junio, rec. 3152/2014.**

- “Un Plan elaborado pendiente de la propuesta inicial o en trámites de elaboración no puede ser asimilado al documento o dato inconcluso al que se refiere el artículo 3.3 ya que además ha de tenerse en cuenta a la hora de interpretar tal causa de denegación que la misma no puede hacerse sino de forma restrictiva.” **STSJ Castilla y León 1256/1999, de 26 de marzo, rec. 1627/1997.**
- “no puede erigirse en argumento para la denegación [del Documento de Síntesis del Primer Inventario de Emisiones Contaminantes de Naturaleza Química a la Atmósfera] el hecho de que la metodología empleada haya podido no ser adecuada, ni tampoco que se trate de un inventario que es objeto de sucesivas actualizaciones, ya que ello es distinto del supuesto de los datos inconcluso a que se refiere el artículo 3.3 de la Ley. Esto es, si se facilita un documento de síntesis, no podrá decirse entonces que el Inventario en que el mismo se ha basado esté inconcluso, ya que la propia definición del Documento de Síntesis implica que preexiste un trabajo más amplio y completo que contendrá datos ciertos, del que el indicado es solo un resumen, y ello con independencia de que se pueda hacer cuando sea suministrada la información alguna advertencia de carácter valorativo”. **STSJ Castilla y León 849/2008 de 6 de mayo, rec. 1200/2004.**
- “la norma alude a "documentos" o "datos" y no a "expedientes" refiriendo la condición de inconclusos sólo a los dos primeros, que son conceptos distintos de los expedientes. [...] el Legislador fue plenamente consciente del tratamiento que debía dar a unos y otros, recogiendo las excepciones aplicables a los "expedientes" en el apartado 1 del art. 3, mientras que las relativas a los "documentos" las plasmó en el apartado 3 de ese precepto. **STSJ Castilla y León 126/2003, de 30 de enero, rec. 3611/1997.**
- “Pero esa misma norma legal [artículo 11 ley 27/2006 de 18 de julio] que amparaba aquella sentencia se excepciona cuando la información solicitada es un dato o documento inconcluso que permita denegar la información solicitada en mérito de lo dispuesto en el artículo tercero apartado tres de la Ley.” **STSJ Canarias 158/2014, de 21 de febrero, rec. 158/2013.**

7.8. Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación [artículo 13.1.e)]

- “57. El artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE [...] debe interpretarse en el sentido de que
 - b) la excepción establecida [...] para las «comunicaciones internas» abarca la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso a dicha información, no haya abandonado la esfera interna de tal autoridad, en su caso tras haber sido recibida por esta, y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de dicha recepción;
 - c) la excepción establecida [...] para los «procedimientos de las autoridades públicas» solo abarca la información intercambiada en el marco de las fases finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas claramente designadas como procedimientos con arreglo al Derecho nacional y respecto de los cuales ese Derecho establece una obligación de confidencialidad; y
 - d) queda excluida la aplicación acumulativa de las excepciones al derecho de acceso establecidas, [...] debido a que la segunda disposición, relativa a la protección de los «procedimientos de las autoridades públicas», prevalece sobre la primera, referida a la protección de las «comunicaciones internas»”. **STJUE 23 de noviembre de 2023, C-84/22**

7.9. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas [artículo 13.2.a)]

- “57. El artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE [...] debe interpretarse en el sentido de que
 - b) la excepción establecida [...] para las «comunicaciones internas» abarca la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso a dicha información, no haya

abandonado la esfera interna de tal autoridad, en su caso tras haber sido recibida por esta, y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de dicha recepción;

c) la excepción establecida [...] para los «procedimientos de las autoridades públicas» solo abarca la información intercambiada en el marco de las fases finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas claramente designadas como procedimientos con arreglo al Derecho nacional y respecto de los cuales ese Derecho establece una obligación de confidencialidad; y

d) queda excluida la aplicación acumulativa de las excepciones al derecho de acceso establecidas, [...] debido a que la segunda disposición, relativa a la protección de los «procedimientos de las autoridades públicas», prevalece sobre la primera, referida a la protección de las «comunicaciones internas». **STJUE de 23 de noviembre de 2023, C-84/22**

- “76. (...) El concepto de «proceso de toma de decisiones» contemplado [en el artículo 4.3 párrafo primero del Reglamento 1049/2001] debe entenderse referido a la adopción de la decisión sin cubrir la totalidad del procedimiento administrativo que condujo a aquélla.

81. No obstante... el Convenio de Aarhus dispone, en su artículo 4, apartado 4, letra a), que podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente en el caso de que la divulgación de esa información pudiera tener efectos desfavorables sobre el secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando ese secreto esté previsto en el Derecho interno, y no sobre la totalidad del procedimiento administrativo al final del cual deliberan esas autoridades. **STJUE de 13 de julio de 2016, C- 60/15.**

- “53. datos objeto de transacción como los solicitados en el asunto principal [nombres de los titulares de cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones] por una entidad territorial que desea renegociar un convenio de arrendamiento constituyen datos confidenciales en el sentido del Reglamento n° 2216/2004 y que, de conformidad con los artículos 9 y 10 del mismo, en relación con los puntos 11 y 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, dichos datos, si no existe consentimiento

previo de los titulares de las cuentas correspondientes sólo son de libre consulta por el público en general en la zona de acceso público del sitio web [...] en que se completen las transacciones relativas a las transferencias de derechos de emisión.”. **STJUE 22 de diciembre de 2010, C-524/09.**

- La Administración justifica la denegación en el carácter confidencial de la información solicitada. Pues bien, el citado artículo 13 en su apartado 2 expresamente exige que dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de ley, lo que no es el caso. Además, tales excepciones son de aplicación con carácter general a las obligaciones de difusión contempladas en el capítulo II, relativa a la difusión de la información, y no al capítulo III, que se refiere, como aquí sucede, al acceso a la información ambiental "previa solicitud". **STSJ Extremadura 126/2013, de 24 de septiembre, rec. 126/2013.**

7.10. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública [artículo 13.2.b)]

- “no cabe invocar una reserva relativa a la protección del orden público o a otros intereses protegidos por la ley para denegar la comunicación de la información mencionada en el artículo 25, apartado 4, de la Directiva 2001/18.” **STJUE 17 de febrero de 2009, C-552/07.**
- Al ser indiferente que la concesionaria de los almacenamientos sea una empresa pública de naturaleza mercantil, pues tal circunstancia no desvirtúa ni altera al carácter de las resoluciones de la Dirección General de la Energía, que siguen siendo verdaderos actos administrativos que mientras no participen de la condición de secretos de Estado o de materia reservada, deben gozar de la publicidad necesaria, para conocimiento de los ciudadanos y adopción de medidas de autodefensa” **SAN 672/1992 de 23 de junio, rec. 58230/1992.**
- “el límite relativo a la seguridad pública también se contiene en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia medioambiental (LAIA), cuyo artículo 13.2.b) determina que las

solicitudes de información podrán denegarse si la revelación de información puede afectar negativamente a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o la seguridad pública”. Pero la denegación de la información al amparo de este motivo requiere que “se justifi[que] de manera suficiente la afectación concreta a la seguridad pública derivada del acceso la información que se reclama... La valoración de la prueba practicada no permite considerar acreditado la existencia de un daño directo a la seguridad pública que pudiera derivarse del acceso por parte del reclamante a la información solicitada”. **STSJ Cataluña 171/2024 de 25 de enero, rec. 720/2022.**

7.11. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria [artículo 13.2.c)]

- “30. el concepto de «investigación preliminar», que figura en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que sólo comprende un procedimiento administrativo, como el contemplado en el punto 2 del apartado 1 del artículo 7 de la UIG, que se limita a preparar una medida administrativa, en el supuesto de que preceda inmediatamente a un procedimiento judicial o cuasi judicial y obedezca a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha.” **STJUE 17 de junio de 1998 C-321/96.**
- “65. puede presumirse que la divulgación durante la fase administrativa previa de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento podría entrañar el riesgo de alterar el carácter de dicho procedimiento y de modificar su desarrollo, y que, por lo tanto, tal divulgación supondría, en principio, un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, en el sentido del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.” **STJUE 14 de noviembre de 2013, C-514/11 y C-605/11.**
- “Puesto que lo litigioso en autos es la concurrencia de la excepción del artículo 13.1. a) y 2. c) de la Ley 27/2006 , su aplicación se hará según el

artículo 13.4 que prevé que los motivos de denegación del citado artículo 13 se deben interpretar de manera restrictiva, ponderando, de un lado, el interés público atendido con la divulgación de la información pedida y, de otro, el interés atendido con su denegación, que en este caso se refieren en definitiva a una investigación criminal, en cuanto que se trata de documentos originales remitidos al Ministerio Fiscal y que no constan en este formato en la Administración Ambiental. El artículo 13.2.c) Ley 27/2006 protege la confidencialidad de los datos que consten en procedimientos judiciales, por lo que no discute que existía una investigación penal en marcha, ni que los soportes originales de planos y mapas fuesen remitidos al Ministerio fiscal, por lo que aunque la Asociación tenía derecho a esta información, y al parecer incluso ya tenía copias de los mismos, respecto de las copias autenticadas que solicitó si creemos que se aplicaría estas excepciones, ya que la información interesada por la demandante podría afectar a la investigación en curso, y sin que en este caso sea aplicable el artículo 10 de la Ley 27/06 , ya que el Ministerio Fiscal no era una autoridad pública administrativa en los términos a los que se refiere este precepto, sino que era poseedora de la documentación por una investigación criminal, y así se le informó a la Asociación solicitante. El hecho de que se mandaran originales puede depender de las propias normas procesales, a las que en todo caso debió atender la propia Asociación para solicitar la información”. **STSJ de Andalucía 2325/2012, de 23 de julio, rec. 681/2007.**

- “Las resoluciones impugnadas, que denegaron al actor el derecho de acceso al expediente sancionador incoado a resultas de su denuncia, dictadas en fechas 4 de diciembre de 2002, 28 de mayo de 2004 y 17 de febrero de 2005, no explicitan las razones del pronunciamiento denegatorio, sin más que invocar al respecto la previsión del art. 3.1 e) de la Ley 38/95.

Sin embargo, la interpretación conjunta de ese precepto ("podrán denegar"), con los arts. 1 y 4.2 de la misma Ley, determina la necesidad de que exista una motivación ad hoc y no genérica, que justifique porqué y en atención a qué circunstancias concurrentes en el caso, resulta procedente denegar el derecho de acceso, que constituye el principio general en todo el ámbito de aplicación de la Ley 35/95, y por remisión

a ella en el del TRLA, y ello, debe reiterarse, "sin obligación de acreditar un interés determinado.

Por demás, cabe poner de manifiesto que la Ley 27/2006, de 18 de julio, que derogó y sustituyó a la Ley 38/95, incorporando las nuevas Directivas europeas, no contempla ya como excepción al derecho de acceso, los procedimientos sancionadores en general, sino tan sólo los disciplinarios y de índole penal (art. 13)." **STSJ Cataluña 100/2008, de 30 de enero, rec. 326/2004.**

- "Si la información ... contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley" **STSX Galicia 57/2024 de 8 de febrero, rec. 4024/2003.**

7.12. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial [artículo 13.2.d)]

- 40. "el artículo 18, apartado 4, del Reglamento nº 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que no permite que un intermediario que organiza un traslado de residuos no divulgue la identidad de la empresa que genera los residuos al destinatario del traslado, tal como establece el apartado 1 de dicho artículo, en relación con el anexo VII del referido Reglamento, aun cuando tal no divulgación sea necesaria para proteger secretos comerciales de ese intermediario."

47. Por consiguiente, [...] debe interpretarse en el sentido de que, en relación con un traslado de residuos comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición, obliga a un intermediario a cumplimentar la casilla 6 del documento de traslado y a remitir este documento al destinatario, sin que un derecho a la protección de los secretos comerciales pueda limitar el alcance de esta obligación." **STJUE 29 de marzo de 2012, C-1/11.**

- 91. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que la Directiva 96/61 debe interpretarse en el sentido de que:
 - a) obliga a que el público interesado tenga acceso a una resolución de urbanismo, como la controvertida en el litigio principal, a partir del momento en que comience el procedimiento de autorización de la instalación de que se trata;
 - b) no permite que las autoridades nacionales competentes denieguen al público interesado el acceso a una resolución de ese tipo amparándose en que el Derecho nacional o de la Unión protege la confidencialidad de la información comercial o industrial para preservar un interés económico legítimo, y
 - c) no se opone a que una negativa injustificada a poner a disposición del público interesado una resolución de urbanismo, como la controvertida en el litigio principal, durante el procedimiento administrativo de primera instancia pueda regularizarse durante el procedimiento administrativo de alzada siempre que aún sean posibles todas las opciones y soluciones y que la regularización en esa fase del procedimiento permita todavía al público interesado influir realmente en el resultado del procedimiento de toma de decisiones, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

113. No obstante, el derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartado 355, y de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, Rec. p. I-2007, apartado 80).

114. Por lo que respecta a dichos objetivos de interés general, según reiterada jurisprudencia la protección del medio ambiente forma parte de dichos objetivos y, por tanto, puede justificar una restricción al uso del derecho de propiedad (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartado 13; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 8; de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, apartado 32, y de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, antes citada, apartado 81).

115. Por lo que atañe a la proporcionalidad del menoscabo al derecho de propiedad, cuando puede apreciar que se produce dicho menoscabo, basta con constatar que la Directiva 96/61 establece un equilibrio entre las exigencias de ese derecho y las relacionadas con la protección del medio ambiente. **STJUE 15 de enero de 2013 C- 416/10.**

- 49. “[...]el tratamiento confidencial de la información presentada en el marco de este procedimiento sobre la base del artículo 14 de la Directiva 91/414, del artículo 19 de la Directiva 98/8 o de los artículos 33, apartado 4, y 63 del Reglamento n.º 1107/2009, no obsta para que la autoridad competente, ante la que un tercero ha presentado, tras la finalización de dicho procedimiento, una solicitud de acceso a esta información sobre la base de la Directiva 2003/4, examine la oposición de dicho solicitante a esta solicitud de acceso y, en su caso, deniegue ésta en aplicación del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra d), de esta Directiva basándose en que la divulgación de dicha información afectaría negativamente a la confidencialidad de la información comercial o industrial.” **STJUE 23 de noviembre de 2016, C-442/14.**
- “al artículo 13 de la Ley 27/2006 , el cual dispone en su apartado 2º que las solicitudes de información ambiental podrán denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación, señalando, expresamente, la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses

económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal, y a los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación. En el caso analizado, en la propia acta se señala que las fotos realizadas en el interior de las naves son confidenciales por secreto industrial. Porque muestran el proceso industrial realizado, así como los datos de temperatura, ciclos, dimensiones de la cámara, número de contenedores y ocupación de la cámara.

En consecuencia de todo ello, debemos desestimar la pretensión de la partes actora, pues los datos requeridos tienen repercusión exclusiva en el sector privado, al afectar a secretos industriales de una de las partes contratantes, legalmente protegido en la Ley 3/1991. Téngase en cuenta, además, que la Ley 30/92 también prevé en el art.37.5 la exclusión del derecho de acceso para proteger el secreto industrial o comercial. En consecuencia, considerando que la petición de información puede afectar negativamente a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industria, hay que concluir que la resolución administrativa es ajustada a derecho” **STSJ Comunidad Valenciana 201/2015 de 4 de marzo, rec. 203/2014.**

7.13. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a los derechos de propiedad intelectual e industrial [artículo 13.2.e)]

- “[...] la Ley 27/2006 y la Directiva 2003/4 exigen que la confidencialidad esté prevista en una norma con rango de ley o que afecte a los derechos de propiedad intelectual o industrial. Esta previsión normativa, contemplada tanto en los artículos 13.2 a), d) y e) de la Ley 27/2006 como en el artículo 4 de la Directiva ha sido reiterada por la Jurisprudencia (STJUE, Gran Sala, de 14 de febrero de 2012, C-204/2009). Sucede que en este caso, no puede constatarse que tal requisito se cumpla, pues no se expresa en el acuerdo combatido la existencia de la norma con rango de Ley que legitime la previsión de confidencialidad. **SAN 452/2016, de 30 de junio, rec. 3152/2014.**

- “En la Sala no consideramos arbitrario o contrario a la normativa de aplicación la limitación recogida en la resolución impugnada respecto al contenido de los Planes Técnicos de Caza que afectan a la Red Natura 2000, y relativa al acceso e información acerca de la planificación del Aprovechamiento Cinegético, el Plan de Vigilancia y número de vigilantes, así como del plan de Inversiones y estimación de jornales/año para lo que se invoca la aplicación, tanto de la normativa de protección del derecho de protección intelectual como de la Ley de ‘Transparencia’” **STSJ Castilla-La Mancha 10/2019 de 4 de febrero, rec. 86/2017.**

7.14. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal [artículo 13.2.f)]

- Inadmisibilidad de la denegación de datos relativos a la concentración de emisión máxima de los dos grupos de la central térmica de Aceca para el SO₂ y NO_X y partículas (en mg/m³N) y los valores totales de emisión de SO₂ y NO₂ y partículas de la misma central en el año 2002 porque tales datos sirvan para determinar la base imponible del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente: “se esgrime en la resolución recurrida y en la contestación de la demanda, que los datos solicitados serían de carácter reservado o confidencial, lo que permitiría la amparo del artículo 3.1 g) de la Ley de derecho de acceso a la información, denegarla. Alega la Administración que la reserva de datos traería su causa de que los mismos sirven para determinar la Base imponible del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente regulado por la Ley 11/2000 de 26 de diciembre. Lo que determinaría el carácter reservado de dichos datos al amparo del artículo 113 de la Ley General Tributaria de 1963 . El cual en su redacción vigente desde el 1 de enero de 1999 hasta 22 de mayo de 2003 señala: 1, Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros. Este motivo debe ser igualmente rechazado. Y ello por cuanto que en el caso de autos, no nos encontramos con datos

obtenidos por la Administración tributaria, sino por el contrario por datos facilitados a la Administración autonómica por su incidencia en el medio ambiente, (artículo 2 in fine de la ley de sobre el derecho de acceso a la información) y que la misma está obligada, como ahora se verá, a facilitarla a los terceros que así lo interesen. Cuestión distinta, es que esa misma información de la que dispone la Administración, pueda servir para fijar la base imponible de un determinado impuesto. Pero sin que esta última circunstancia pueda justificar que el derecho a solicitar la información medioambiental quede desdibujado o reducido en los términos pretendidos” **STSJ Castilla-La Mancha 128/2007 de 26 de marzo, rec. 899/2003.**

7.15. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente [artículo 13.2.g)].

7.16. Que la revelación de la información pueda afectar negativamente a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada [artículo 13.2.h)].

- “(...) la resolución (...) justificaba la denegación del envío de la documentación "... por ser la solicitud manifiestamente irrazonable y por afectar negativamente la revelación de la información solicitada a la protección de medio ambiente, en particular, a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción". En esas mismas razones abundó luego el decreto desestimatorio del recurso de reposición, donde se explica que "...la solicitud se consideró abusiva (o manifiestamente irrazonable), dado que no se limitó a solicitar documentos concretos, determinados o referidos a la propuesta de ZEPA que particularmente le pudiese afectar a sus derechos e intereses, sino que optó por instar que se le facilitase copia de todo el expediente en tramitación, que abarcaba documentación del conjunto de propuestas de nuevas ZEPA en toda la Comunidad Autónoma de Canarias, en un expediente singularmente complejo y voluminoso...", añadiendo el

propio decreto que, además, "...en este caso, la revelación de la información solicitada podía afectar negativamente a cualquiera de los extremos específicamente relacionados con la protección del medio ambiente a los que se refería el expediente de nuevas ZEPA en la isla de Lanzarote." **STS de 13 de marzo de 2014, rec.1073/2014.**

8. OCTAVO. DESESTIMACIÓN O ESTIMACIÓN PARCIAL DE UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN AMBIENTAL.

- “Si el Ayuntamiento estima que ciertos datos que integran el proyecto son confidenciales, entonces de ser posible los separará de la información ambiental y urbanística solicitada y pondrá ésta parcialmente a disposición del solicitante (artículo 14 de la Ley 27/2006). Las administraciones públicas deben facilitar la información urbanística y ambiental que sea posible separar de la afectada por una causa de denegación tasada por la Ley. En consecuencia, si los proyectos que pretende el interesado consultar contienen datos personales cuya confidencialidad deba ser garantizada por la Administración, basta con facilitar únicamente copia en la que se hayan desagregado los datos personales referidos, por ejemplo tachándolos.

Una interpretación contraria o distinta no se correspondería con la letra y finalidad de la Ley 27/2006, que claramente pretende otorgar a los ciudadanos un derecho de acceso a la información disponible en las administraciones públicas lo más amplio posible; de ahí las referencias a toda la información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma (artículo 14 Ley 27/2006), y de ahí también que las causas de restricción del derecho se encuentren estrictamente tasadas” **STSJ Castilla-La Mancha 239/2017 de 20 de octubre, rec. 148/2016.**

- “No es de recibo que no habiendo dado respuesta la Administración a la petición de información se alegue en el proceso que el recurso es inadmisibile por falta de agotamiento de la vía administrativa, pretendiendo sacar un beneficio de su falta de actuación, generando óbices procesales a la actuación de los particulares, cuando ha omitido su obligación de resolver y de informar sobre los recursos pertinentes”. **STSJ Castilla y León 15/2018 de 16 de enero, rec. 422/2017.**

9. NOVENO. EL 'SENTIDO DEL SILENCIO'; LA FALTA DE RESPUESTA EXPRESA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN AMBIENTAL.

- “29. Habida cuenta de estas consideraciones, procede responder a la primera cuestión planteada que el plazo de dos meses establecido en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313 es un plazo imperativo.

36 (...) procede responder a la tercera cuestión que el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313, en relación con su artículo 4, no se opone, en una situación como la del litigio principal, a una normativa nacional según la cual, a efectos de una protección judicial efectiva, se considera que el silencio de la autoridad pública durante un plazo de dos meses equivale a una decisión denegatoria presunta que puede ser objeto de un recurso judicial o administrativo de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, el citado artículo 3, apartado 4, se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, debe considerarse que la decisión denegatoria presunta es ilegal.

39. la decisión a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 90/313, contra la que el solicitante de la información puede interponer un recurso judicial o administrativo, es la decisión denegatoria presunta que se deriva del silencio mantenido durante un plazo de dos meses por la autoridad pública competente para pronunciarse sobre dicha solicitud.” **STJUE de 21 de abril de 2005, C-186/04.**

- “En efecto, si el legislador hubiera querido vincular tal consecuencia al silencio de las instituciones, se habría incluido una mención expresa en la normativa de que se trata. En materia de acceso a los documentos, el legislador previó las consecuencias de un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, al establecer, en el artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento, que el incumplimiento del plazo por la institución da derecho a interponer un recurso jurisdiccional. En esta situación, deben considerarse desproporcionadas las consecuencias que la demandante atribuye al incumplimiento por la Comisión del plazo establecido en el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001. Ningún principio jurídico

priva a la administración de su competencia para responder a una solicitud, incluso fuera de los plazos establecidos. El mecanismo de una decisión denegatoria presunta se estableció para paliar el riesgo de que la administración optara por no responder a una solicitud de acceso a documentos y eludiera el control jurisdiccional, y no para convertir en ilegal cualquier decisión extemporánea. Al contrario, la administración está, en principio, obligada a dar, aun extemporáneamente, una respuesta motivada a cualquier solicitud de un administrado. Tal solución es conforme con la función del mecanismo de la decisión denegatoria presunta, que consiste en permitir a los administrados impugnar la inacción de la administración con el fin de obtener de ésta una respuesta motivada (sentencia Co-Frutta/Comisión, citada en el apartado 118 *supra*, apartados 57 a 59).

120. Así pues, procede considerar que el incumplimiento del plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria no afecta a la legalidad de la Decisión impugnada”. **STGUE 13 de septiembre de 2013, T- 111/11.**

- “La propia evolución experimentada por el tratamiento de la técnica del silencio administrativo con carácter general y en el concreto sector del ordenamiento jurídico que ahora nos ocupa permite resolver la controversia subyacente a este recurso. [...] Así, pues, lo que procede es concluir que el silencio administrativo negativo no es aceptable, si no por su carácter en sí mismo considerado, por la falta de motivación que inevitablemente le está asociado. En todo caso, y al margen de otros planteamientos alternativos que pudieran pretenderse hacer valer, lo que es claro también es que la normativa europea de ningún modo vendría a impedir el carácter positivo del silencio; y, por tanto, es a la luz de la propia normativa interna bajo la que ha de resolverse la controversia; y conforme a dicha normativa, como ya hemos indicado, no cabe sino una conclusión: ante la falta de determinación expresa "ex lege" en sentido contrario, el ordenamiento jurídico tiene establecido el carácter positivo del silencio en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento”. **STS 140/2015, de 16 de enero, rec. 691/2013.**
- “Debemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión estableciendo la siguiente doctrina jurisprudencial: el silencio de la Administración ante una solicitud de información

medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo. [...] El silencio debe ser interpretado en tal caso en sentido negativo. Y es que, como acertadamente apunta la sentencia de instancia, la clave de la cuestión reside en que la entrada en vigor de la Ley 19/2013 vino a cambiar el sentido del silencio que regía con anterioridad a la misma en esta materia, tal y como se infiere de su propia exposición de motivos y del carácter subsidiario que dicha ley ostenta respecto de la Ley 27/2006. **SSTS 4/2023 de 9 de enero, rec. 1509/2022 y 847/2023 de 22 de junio, rec. 1814/2022.**

- “Ante la solicitud de la asociación recurrente, no habiendo dictado la Administración resolución expresa en el plazo establecido, reconociendo los efectos positivos de su inactividad, determina el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, que los efectos de "entender estimada su solicitud" (artículo. 43.2) por el mero transcurso del plazo para resolver sin haberlo hecho, da lugar a un auténtico acto administrativo, aunque presunto, que posee el mismo valor que correspondería a la resolución de haberse dictado, y que puede hacerse valer tanto frente a la Administración como frente a terceros (artículo. 43.5), imposibilitando cualquier resolución expresa tardía de la administración de signo diferente (artículo. 43.4 -a), pues para su revocación debe acudir, en todo caso, a los trámites señalados en los artículos 102 y siguientes de la LPC (incluso el acto presunto ilegal surte efectos mientras no se declare nulo, artículo 62.1 de la LPC que se refiere a la nulidad de pleno derecho de los actos expresos o presuntos).

En consecuencia, existiendo acto -presunto- con iguales efectos que la resolución expresa, la Administración venía obligada a su ejecución al ser requerida para ello por la asociación ecologista recurrente, y como así no lo hizo, posibilita que ésta acuda legítimamente al procedimiento al que se remite el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso - administrativa”. **STSJ Canarias 60/2010, de 14 de mayo, rec. 47/2010.**

- “el artículo 10 apartado 2 c) de la citada ley 27/2006, dispone que el plazo para dictar resolución que ponga fin al procedimiento es, en primer lugar, el que determine el calendario especificado por el solicitante, y en su

defecto a más tardar, en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud; o en el plazo de 2 meses si la complejidad de la información lo requiere, informando al solicitante en el plazo máximo de un mes de esta situación. Cabe también la posibilidad de la negativa a dar la información en los supuestos del apartado primero del artículo 11 de la citada ley 27/2006; pero en este caso la comunicación negativa a facilitar la información que se solicita, será por escrito, cuando así hubiera sido la solicitud, notificando la negativa con los oportunos recursos de conformidad con artículo 20; de tal manera que como ocurre en el presente caso, ante la falta de notificación expresa en los expresados plazos, la solicitud deberá entenderse estimada por silencio administrativo según el artículo 43 apartado 2 de la Ley 30/1992 del 26 de noviembre.

Que habiéndose por tanto estimado por silencio positivo el acto administrativo de información, la administración se niega al cumplimiento aduciendo extemporáneamente razones de litispendencia penal que desaconsejarían la entrega de la documentación; lo que ya no es factible jurídicamente estas alturas del proceso”. **STSJ Canarias 64/2010, de 24 de mayo, rec. 311/2009.**

- El acto presunto estimatorio de la solicitud de información ambiental se ha producido efectivamente como afirma la demandante. Por lo tanto, la Administración debió proceder a su cumplimiento una vez que fue requerida para ello. No puede alegar ahora que la información es muy amplia y que implica a varias Administraciones Públicas. Esto lo debió exponer al interesado dentro del plazo para resolver la solicitud, informándole de la necesidad de un tiempo adicional para dar respuesta a sus peticiones. **STSJ Canarias 72/2010, de 11 de junio, rec. 2989/2010.**
- “(...) por lo que resulta evidente que el Ayuntamiento incumplió el procedimiento previsto en el referido artículo 10 de la Ley 27/2006 pues no sólo dejó de comunicar su imposibilidad de informar, o su negativa a facilitar la información, sino que no dio respuesta alguna a dicha petición de información, por ejemplo informando sobre la inexistencia de los extremos solicitados o la improcedencia del primero, en su caso, y al no haberlo hecho así, determinó la estimación por silencio de la solicitud de

la recurrente (...)” **STSJ CL 3558/2012, de 25 de mayo, nº rec. 77/2012.**

- La Administración demandada, al no dar contestación alguna a una solicitud formulada en ese espacio de dicción, ha habilitado el logro de un acto de carácter positivo que dispone, dadas las afirmaciones recogidas en el artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo , una equivalencia de efectos al acto positivo correspondiente. Este carácter/valor no puede quedar desvirtuado, en sede del proceso judicial, por la falta de concurrencia - en su caso, temática que queda sin juzgar en el proceso 824/2010 -de una serie de exigencias legales que son opuestas por el defensor en juicio del propio Ente administrativo que ha emitido esa actuación de carácter positivo o favorable a un tercero vía silencio administrativo. **STSJ Comunidad Valenciana 649/2012 de 5 de diciembre, rec. 824/2010.**
- “No desconocemos que los casos de falta de respuesta de la Administración ante una petición de información medioambiental han sido tratados en ocasiones como de silencio administrativo positivo (Sentencias del TSJ Canarias (sede Santa Cruz de Tenerife), sec. 2ª, de 24 de mayo de-2010, y 11 de junio de 2010, (rec. 46/2010 y rec. 311/2009) y del TSJ Castilla-León (sede Burgos), sec. 1ª, de 25 de mayo de 2012 (rec. 77/2012). Entendemos, sin embargo, que el supuesto tiene mejor encaje en la inactividad a que se refiere el artículo 29.1 de la Ley Jurisdiccional , pues la finalidad del procedimiento no es obtener una "resolución expresa" de la Administración (artículo 43.1 de la Ley 30/1992) sino que se agota con la entrega de la información, lo que encaja en la noción de "prestación" - salvo que proceda la denegación por alguna de las causas previstas en la propia Ley, como hemos visto.

En cualquier caso, y esto es lo relevante, a la vista del objeto y finalidad del procedimiento de solicitud y obtención de la información regulado en la Ley 27/2006, el silencio administrativo operaría de una manera peculiar, con un alcance limitado. Admitiendo que pueda hablarse en caso de falta de respuesta expresa de la Administración de "silencio administrativo", el mismo ni puede amparar la obligación de dar información de la que no se dispone, pues se trataría de una obligación de contenido imposible, ni la de dar información restringida por las causas que el artículo 13 establece, en cuanto afecta a bienes jurídicos,

derechos e intereses legítimos de terceros que la propia Ley trata de tutelar.

En conclusión, la Administración demandada habrá de facilitar la información solicitada que posea, pudiendo denegarla expresa y motivadamente sólo por las causas previstas en el artículo 13 de la Ley”. **STSJ Canarias 135/2022 de 28 de abril, rec. 84/2020 y STSJ Madrid 365/2016, de 16 de junio, rec. 134/2015.**

- “la entrada en vigor de la Ley 19/2013 vino a cambiar el sentido del silencio que ahora sería negativo al establecerlo así expresamente: "El hecho de que la Administración no resuelva y hurte, por tanto, al solicitante, conocer los motivos por los que no accede a la solicitud, no supone alterar los términos del silencio previstos en una norma con rango legal, que es el requisito que exige el art. 24.1 de la Ley 39/15, ya que las directivas comunitarias que invoca tampoco contienen indicación al respecto”.

(...) Obsérvese que el artículo 10 de 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, señala en su apartado 1 que las solicitudes de información ambiental "se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto"(...) [El precepto] No contiene, pues, una regulación exhaustiva del procedimiento, pues precisamente dispone que las solicitudes de información ambiental se habrán de tramitar "de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto", siendo la Ley de Transparencia de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en esta regulación específica”. **STSJ Andalucía 1709/2022 de 22 de diciembre, rec. 922/2021.**

- “[la] desestimación presunta de la solicitud [de información ambiental] es plenamente recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que en modo alguno podamos apreciar inexistencia de actividad administrativa recurrible. La Administración hidráulica debió ofrecer una respuesta, estaba obligada a ello. No haciéndolo, su rechazo presunto es susceptible de control jurisdiccional a través del recurso contencioso-administrativo”. **STSJ Andalucía 4438/2022 de 27 de octubre, rec. 924/2019.**

10. CONCLUSIONES

La entrada en vigor de la primera Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, marcó el punto de partida en la implementación de un derecho esencial para la protección del medio ambiente: el acceso de la información ambiental. Este derecho, que tras la adopción del Convenio de Aarhus fue regulado la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental, que se traspuso al ordenamiento jurídico interno en virtud de 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, y por las diversas normativas autonómicas.

Así, mas treinta años después de la adopción de aquella Directiva 90/313/CEE nos encontramos con numerosos pronunciamientos sobre el derecho de acceso a la información ambiental, que lo han ido interpretando y modelando. Por ello, ha interesado reunirlos todos en una misma publicación, no sólo para facilitar la profesión de los operadores jurídicos que hayan de manejarlos y comprender su alcance y evolución, sino también para honrar el trabajo de todas las profesionales que han contribuido a dar forma a este derecho.

La jurisprudencia reconoce con “absoluta claridad” que a mayor participación pública y a mayor acceso a la información ambiental mayor será la protección del medio ambiente (STS 6168/2006 de 3 de octubre de 2006, rec. 2424/2003). Y es que, no cabe duda de la interrelación entre la información ambiental y su protección, lo que explica que los tribunales se hayan esforzado en dar una interpretación amplia de la definición de información ambiental, señalando que el legislador “se abstuvo de dar al concepto de "información sobre medio ambiente" una definición que pudiera excluir algunas de las actividades que desarrolla la actividad pública” (STJUE de 17 de junio de 1998, C- 321/96). Por ello, para ayudar a delimitar la definición, esta compilación ha agrupado aquellos conceptos que la jurisprudencia ha considerado que sí constituyen información ambiental y aquellos que no. Asimismo, se han incluido los pronunciamientos relativos a quién puede solicitar la información ambiental y quién está obligado

a facilitarla, cuál es el formato de la solicitud y, qué contraprestación puede considerarse razonable y cuál disuasoria.

Sin embargo, la propia Directiva 2003/4/CE y la Ley 27/2006 señalan la posibilidad de denegar las solicitudes de acceso a la información ambiental en determinados casos, lo cual se ha convertido en uno de los puntos más debatidos en la jurisprudencia relativa a este derecho de acceso. Los tribunales han reiterado que estas causas de denegación, por el fuerte interés público de la difusión de la información ambiental, deben interpretarse de manera restrictiva. Así, el TJUE subraya que “el derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que solo debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Por tanto, los motivos de denegación deben interpretarse de modo restrictivo y el interés público atendido por la divulgación debe ponderarse, en cada caso concreto, con el interés atendido por la denegación de la divulgación”, SSTJUE de 14 de febrero de 2012, C-204/09, de 20 de enero de 2021, C-619/19 y de 7 de marzo de 2024, C-234/22. Es más, los tribunales han hecho hincapié en este interés público de la información ambiental, rechazando las denegaciones de información ambiental que no hayan sido adecuadamente motivadas y justificadas.

Así, la jurisprudencia se ha ido pronunciando sobre cada una de estas excepciones, recogidas en el artículo 13 de la Ley 27/2006, abarcando desde los supuestos en los que se puede considerar que la información solicitada no obra en poder de la autoridad pública hasta cuándo la información puede afectar negativamente a la confidencialidad o el interés público de la administración. Estas excepciones, en la mayoría de los casos, han sido interpretadas de conformidad con el interés público de este derecho, haciendo una interpretación ampliada del contenido estrictamente recogido en la ley, lo que ha ayudado a acotar los límites de estas excepciones.

Aun así, la mayor contribución de esta compilación es la puesta en evidencia del cambio de sentido en la interpretación del silencio administrativo por el Tribunal Supremo. El TS, siguiendo la interpretación que el TJUE había dado sobre la falta de respuesta a las solicitudes de información ambiental, venía

aceptando el criterio del silencio administrativo en sentido positivo, “Así, pues, lo que procede es concluir que el silencio administrativo negativo no es aceptable, si no por su carácter en sí mismo considerado, por la falta de motivación que inevitablemente le está asociado. En todo caso, y al margen de otros planteamientos alternativos que pudieran pretenderse hacer valer, lo que es claro también es que la normativa europea de ningún modo vendría a impedir el carácter positivo del silencio; y, por tanto, es a la luz de la propia normativa interna bajo la que ha de resolverse la controversia; y conforme a dicha normativa, como ya hemos indicado, no cabe sino una conclusión: ante la falta de determinación expresa "ex lege" en sentido contrario, el ordenamiento jurídico tiene establecido el carácter positivo del silencio en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento”, STS 140/2015 de 16 de enero, rec. 691/2013. En la misma línea, y con absoluta claridad, se pronunció el TJUE, considerando que “la decisión denegatoria presunta constituye ciertamente una "respuesta" en el sentido de esta disposición, pero debe considerarse ilegal”, STJUE de 21 de abril de 2005, C-186/04.

Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se ha producido una nueva interpretación del silencio administrativo ante la falta de respuesta de las solicitudes de información ambiental, “el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo. [...] Y es que, como acertadamente apunta la sentencia de instancia, la clave de la cuestión reside en que la entrada en vigor de la Ley 19/2013 vino a cambiar el sentido del silencio que regía con anterioridad a la misma en esta materia, tal y como se infiere de su propia exposición de motivos y del carácter subsidiario que dicha ley ostenta respecto de la Ley 27/2006.” SSTs 4/2023 de 9 de enero, rec. 1509/2022 y 847/2023 de 22 de junio, rec. 1814/2022.

Esta interpretación del silencio administrativo ha sentado un nuevo precedente, contrario a la interpretación que llevan realizando durante las últimas décadas el Tribunal de Justicia de la UE, el propio Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia. Conforme a esta nueva doctrina jurisprudencial, en caso de que la Administración no responda a una solicitud de información ambiental

en el plazo de un mes (como exige el artículo 10 de la Ley 27/2006), el solicitante debe entender que su solicitud ha sido denegada, sin que siquiera la administración deba justificar las causas de denegación de la solicitud. Las autoras de esta compilación consideramos que esta nueva interpretación del silencio administrativo por el TS es contrario a las exigencias de la Directiva 2003/4/CE, de la Ley 27/2006 y a la interpretación del TJUE.

Esta compilación ha pretendido recoger las sentencias del TJUE, TS y TSJ que se han pronunciado sobre el derecho de acceso a la información ambiental desde la entrada en vigor de la directiva 90/313/CEE y pretende servir de ayuda a las profesionales del derecho y abogadas que trabajen en garantizar este derecho. El haber compilado y sistematizado los pronunciamientos contribuirá a un mejor ejercicio de este derecho, tan necesario para la protección del medio ambiente. En última instancia, las solicitantes de información ambiental ejercen una importante labor social de supervisión y denuncia de proyectos potencialmente contaminantes.

Aunque con esta compilación hemos tratado de ser lo más exhaustivas posible, debido a la gran cantidad de sentencias es posible que hayan quedado algunas sin incluir. Por eso, invitamos al atento lector a colaborar en mantener actualizada esta guía y a hacernos llegar otros pronunciamientos de los que pueda tener conocimiento, para en el futuro poder presentar una versión actualizada de la Jurisprudencia sistematizada en materia de información ambiental.

11. ABREVIATURAS EMPLEADAS

- **Art.** Artículo
- **rec.** Recurso
- **SAN.** Sentencia de la Audiencia Nacional
- **SSTS.** Sentencias del Tribunal Supremo
- **SSTSJ.** Sentencias del Tribunal Superior de Justicia
- **STGUE.** Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea

- **STS.** Sentencia del Tribunal Supremo
- **STSJ.** Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
- **STJUE.** Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- **STSX.** Sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2024

**ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS CLAVE DEL REAL DECRETO
1085/2024, POR EL QUE SE APRUEBA EL NUEVO
REGLAMENTO DE REUTILIZACIÓN DEL AGUA**

Autora: Blanca Lozano Cutanda, Catedrática de Derecho Administrativo, Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Autor: Eduardo Orteu Berrocal, *Counsel*, Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de recepción: 05/12/2024

Fecha de aceptación: 13/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00392>

Resumen:

El Reglamento de reutilización del agua, aprobado por Real Decreto 1085/2024, desarrolla el régimen jurídico introducido en el 2023 en la Ley de Aguas con el objetivo de aprovechar el uso de las aguas regeneradas para promover la economía circular e incrementar la seguridad hídrica.

Abstract:

The Water Reuse Regulation, approved by Royal Decree 1085/2024, develops the legal regime introduced in 2023 in the Water Law with the aim of taking advantage of the use of reclaimed water to promote the circular economy and increase water security.

Palabras clave: Aguas. Aguas residuales. Aprovechamiento de aguas. Autorizaciones. Concesiones administrativas. Contaminación de las aguas. Control de calidad. Distintivos. Dominio público hidráulico.

Key Words: Water. Wastewater. Water use. Authorizations. Administrative concessions. Water pollution. Quality control. Environmental labels. Hydraulic public domain.

Índice:

1. Introducción
2. Los usos a los que se aplica el régimen de la reutilización: la exclusión del «destino ambiental»
3. Los condicionantes ambientales de las aguas reutilizadas
4. Las condiciones generales de la producción y suministro de aguas residuales
5. La autorización para la producción y suministro de aguas regeneradas
6. Condiciones generales del uso de las aguas regeneradas
7. Incentivos económicos y reputacionales para la reutilización del agua
8. Requisitos de calidad para el uso de las aguas regeneradas

1. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto Ley 4/2023 (disp. final segunda) introdujo en la Ley de Aguas un nuevo régimen jurídico de la reutilización de las aguas (cap. III del título V, titulado «De la reutilización de las aguas») cuya línea directriz aparece claramente enunciada en su exposición de motivos: «la reutilización de las aguas regeneradas se entiende como un medio para promover la economía circular y los recursos hídricos no convencionales, incrementar la seguridad hídrica y reforzar la adaptación al cambio climático».

Con estos objetivos se acometió una reforma integral del régimen de la reutilización del agua que, entre otras novedades, modifica la calificación jurídica de las aguas regeneradas, que dejan de considerarse un vertido para convertirse en un recurso, lo que facilita su incorporación a la planificación hidrológica y establece un doble sistema de control administrativo en virtud del

cual el uso del agua regenerada requiere concesión administrativa, mientras que su producción y suministro quedan sometidos a una autorización¹.

Ahora, el Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, completa esta regulación al aprobar el Reglamento de Reutilización del Agua, que deroga y sustituye al reglamento hasta ahora vigente, además de modificar algunos preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y del Reglamento de la Administración Pública del Agua (aprobado por Real Decreto 927/1988). El reglamento entró en vigor el 25 de octubre del 2024 y establece un calendario para la adecuación a sus disposiciones de los títulos habilitantes en vigor para la producción, suministro y utilización de aguas residuales (disp. trans. única).

Pasamos a continuación a desarrollar algunos de los aspectos más relevantes o novedosos de esta regulación que, por lo demás, desarrolla los preceptos sobre reutilización contenidos en el capítulo III del título V de la Ley de Aguas.

2. LOS USOS A LOS QUE SE APLICA EL RÉGIMEN DE LA REUTILIZACIÓN: LA EXCLUSIÓN DEL «DESTINO AMBIENTAL»

Al igual que en el reglamento anterior, los usos de las aguas para reutilización son más amplios que los agrícolas sometidos al Reglamento (UE) 2020/741, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua para destino agrícola. El reglamento admite, además del agrícola, otros usos previstos en su anexo I.A, tales como los urbanos (limpieza o riego) y los industriales (aguas de proceso y limpieza o sistemas de refrigeración), siempre que cumplan los requisitos de calidad de las aguas regeneradas que fija este anexo, así como cualquier otro uso que reúna las condiciones de calidad exigidas por la autoridad competente previo informe preceptivo y vinculante de la autoridad sanitaria.

Tal como establece la Ley de Aguas, será el plan hidrológico de cada demarcación hidrográfica el que establecerá las asignaciones y reservas de los volúmenes de agua regenerada necesarios para atender los distintos usos, aspecto clave para garantizar que el aprovechamiento de las aguas regeneradas es compatible tanto con los objetivos ambientales identificados en la planificación como con las demandas existentes atendidas en la actualidad con los efluentes que salen de las depuradoras. No todas las aguas residuales urbanas

¹ Véase VÁZQUEZ COBOS, Carlos; LOZANO CUTANDA, Blanca, y ORTEU BERROCAL, Eduardo, «La modificación del régimen jurídico de la reutilización de las aguas por el Real Decreto Ley 4/2023: principales novedades», *Análisis GA_P*, 2023, en este [enlace](#).

podrán ser objeto de aprovechamiento; corresponderá a los planes hidrológicos acometer la identificación de aquellas que potencialmente sí pueden ser regeneradas para su ulterior aprovechamiento privativo.

Se prohíben, no obstante, determinados usos enunciados por el artículo 12; se mantiene las prohibiciones, ya existentes, del uso para el consumo humano directo (salvo en situaciones de riesgo de catástrofe) y del uso recreativo como aguas de baño en instalaciones artificiales.

Por otro lado, los siguientes usos de aguas se permiten, pero se excluyen del ámbito de aplicación del régimen jurídico del reglamento:

- a) Los usos que enuncia el artículo 3.1a, entre los que cabe destacar, como novedad introducida ya en la Ley de Aguas por el Real Decreto Ley 4/2023, la utilización de los retornos de agua procedentes del regadío y la recirculación de aguas dentro de los procesos industriales de la propia actividad (el «reciclado» del recurso dentro de la propia instalación antes de que retorne al dominio público hidráulico)².
- b) El empleo de las aguas regeneradas para la recarga artificial de acuíferos y para satisfacer las necesidades hídricas de humedales y otros ecosistemas acuáticos. Este uso se considera como un «destino ambiental», con lo que se excluye de la aplicación del reglamento y se somete a las previsiones generales del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (en particular, a lo que establezca el plan hidrológico de la cuenca), si bien se aplican también los requisitos de calidad establecidos en los anexos I y II del reglamento (art. 3.3). Se trata de una de las novedades más destacables de la norma. Una previsión, como se explica más adelante, que pone de relieve la importancia para el regulador de priorizar las necesidades ambientales frente a los usos consuntivos a la hora de ordenar el aprovechamiento de las aguas residuales tratadas.

² Los otros usos que se excluyen del ámbito de aplicación del reglamento son los siguientes:

- la utilización de agua de lluvia y de las aguas grises tratadas en el ámbito privado antes de su recogida en los sistemas colectores;
- el aprovechamiento de escorrentía fluvial en sistemas urbanos de drenaje sostenible;
- el aprovechamiento de aguas freáticas procedentes de infraestructuras subterráneas urbanas;
- el aprovechamiento de aguas almacenadas en tanques de tormenta en sistemas separativos;
- la utilización de las aguas residuales tratadas en el ámbito privado para autoconsumo de forma previa a su recogida en sistemas colectores.

3. LOS CONDICIONANTES AMBIENTALES DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

La exposición de motivos del reglamento pone de relieve la «clara orientación al fomento sostenible» que se quiere imprimir a la reutilización del agua, «con el objetivo prioritario de sustituir en usos ya existentes, recursos hídricos en riesgo por otros de diferente origen».

De acuerdo con esta finalidad ecológica, el reglamento establece el deber de garantizar la compatibilidad del agua regenerada con los objetivos ambientales de la planificación hidrológica y con la protección de los ecosistemas asociados al medio hídrico. Para ello, en la tramitación de cualquier expediente de reutilización deberán tomarse en consideración los siguientes criterios y condicionantes:

- a) el aseguramiento del régimen de caudales ecológicos y de los usos del agua ya existentes aguas abajo;
- b) la plena reutilización del agua en zonas costeras donde se vierte directamente al mar mediante emisarios submarinos, salvo en los supuestos en que pueda destinarse a la recarga de acuíferos y, con ello, entre otros aspectos, evitar la intrusión salina;
- c) la utilización del agua regenerada en sustitución de recursos captados de los sistemas naturales, en la medida que sea posible;
- d) las necesidades hídricas de los espacios Red Natura 2000, los humedales catalogados o de importancia internacional y, en general, todos los espacios naturales protegidos regulados por la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Se establece, además, como criterio general, que la reutilización de las aguas regeneradas no podrá llevar asociado un incremento de las demandas de agua en las masas de agua que incumplan los objetivos ambientales establecidos en la planificación hidrológica y, en especial, en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, en las que cualquier nueva concesión de uso de agua regenerada deberá llevar asociada la sustitución de recursos captados de los sistemas naturales. Se trata de otro aspecto clave en la regulación de la norma que obra a modo de límite ambiental a la política de gestión de la oferta de recursos hídricos adicionales.

Como forma de garantizar el cumplimiento de estos condicionantes ambientales, en el procedimiento de autorización de producción y suministro se estipula que, si la autoridad competente estima que puede afectar a la gestión de los recursos hídricos de la cuenca o a los objetivos ambientales de las masas de agua asociadas, solicitará a la correspondiente Administración hidráulica un informe de compatibilidad de la solicitud de producción y suministro con el plan hidrológico de la demarcación en el que se analicen los criterios y condicionantes ambientales. Este informe se pronunciará, en especial, sobre las garantías del mantenimiento del régimen de caudales ecológicos y de los usos ya existentes aguas abajo de la solicitud, así como, en su caso, sobre los criterios o requisitos para la sustitución de los recursos captados de los sistemas naturales por el agua regenerada. Se trata, en suma, del mecanismo de cierre del sistema (clásico en nuestro sistema concesional), por cuanto, sólo si se certifica la compatibilidad del aprovechamiento privativo del agua regenerada con los objetivos ambientales de la planificación y con las demandas existentes ya reconocidas (que tienen preferencia y no pueden verse comprometidas por el eventual destino del recurso hacia la atención de nuevas demandas), será posible otorgar nuevos derechos de aprovechamiento con cargo a las aguas regeneradas.

4. LAS CONDICIONES GENERALES DE LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUAS RESIDUALES

Conforme a la Ley de Aguas, la producción y suministro de aguas regeneradas requiere autorización de la autoridad competente y, cuando se otorgue o modifique la autorización, dicha autoridad revisará, en su caso, la autorización de vertido al dominio público hidráulico o marítimo terrestre.

En el caso de los vertidos al dominio público hidráulico, la autorización revisada reflejará, entre otros aspectos, el descuento en el cálculo del importe del canon de control de vertidos del volumen de agua efectivamente reutilizado durante el periodo impositivo, de acuerdo con la exención de este canon que prevé Ley de Aguas.

La autorización no exime a sus titulares de obtener otras licencias o autorizaciones preceptivas para el ejercicio de la actividad, en particular, las licencias y otros actos de control previo previstos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (excepto que se trate de obras hidráulicas de interés general, según lo previsto en el artículo 127 de la Ley de Aguas) y las autorizaciones ambientales integradas previstas en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

5. LA AUTORIZACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUAS REGENERADAS

El reglamento regula el procedimiento de autorización para la producción y suministro de aguas regeneradas que pueden solicitar tanto los operadores públicos como los privados (arts. 6 y ss.). Como trámites más destacados, pueden citarse los siguientes:

- La posibilidad, ya expuesta, de que la autoridad competente solicite un informe de compatibilidad con el plan hidrológico de la demarcación.
- La aportación por el operador de un plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas. El plan de gestión del riesgo fue introducido para los usos agrícolas por el Reglamento (UE) 2020/741 y la ley española lo ha generalizado para todos los usos autorizables de aguas regeneradas. Este plan de gestión del riesgo debe elaborarse según lo previsto en el anexo III del reglamento, que enuncia la información que debe contener y los requisitos y obligaciones legales que han de tenerse en cuenta.
- La solicitud por la autoridad competente del informe preceptivo y vinculante de la autoridad sanitaria de la comunidad autónoma, así como de otros informes que considere convenientes.
- El trámite de información pública sobre el expediente —que no se exigía en la legislación precedente—.
- La previsión de un trámite de alegaciones del solicitante sobre la propuesta de resolución.

La autorización establecerá las condiciones para la producción y suministro de aguas regeneradas. El reglamento enuncia todas las condiciones que debe incluir, que se basarán en el plan de gestión de riesgos y deberán expresar diversos extremos, tales como, entre otros: el origen de las aguas residuales depuradas; la estación o estaciones regeneradoras de aguas a las que se refiere la autorización; la clase o clases de calidad de las aguas regeneradas y el uso o usos para los que se permiten; las condiciones sobre los requisitos mínimos de calidad y control del agua contenidos en los anexos I y II del reglamento, el volumen de agua regenerada que potencialmente pueda ser producido o suministrado y el plazo de vigencia de la autorización.

El reglamento advierte que la autorización no garantiza en ningún caso el volumen de agua autorizado a regenerar y que la disponibilidad de un volumen inferior al autorizado no dará derecho a ninguna indemnización a cargo de la Administración. Además, establece que la autoridad competente no será responsable de los posibles daños que pudieran ocasionarse por cualquier incumplimiento por parte de los titulares de las autorizaciones de vertido asociadas.

Otra precisión de interés se refiere a los casos en los que el volumen de agua reutilizada autorizada sustituya a parte del volumen de una concesión de agua de diferentes captaciones. Para estos supuestos, el reglamento dispone que el volumen de cada captación de agua será flexible dependiendo de la garantía de suministro de agua regenerada, pero que, en todo caso, se deberá respetar el volumen total de la concesión.

Por lo que respecta al plazo de la autorización, en principio tendrá un plazo de diez años, entendiéndose renovada por plazos sucesivos de igual duración y por un máximo de tres renovaciones. No obstante, la autoridad competente revisará la autorización cuando concurra alguno de las causas, muy numerosas, que enuncia el reglamento.

6. CONDICIONES GENERALES DEL USO DE LAS AGUAS REGENERADAS

El uso del agua regenerada requiere concesión administrativa o la modificación de una existente (bien concesiones sobre aguas regeneradas que requieran su adecuación al nuevo marco regulador, bien sustitución de concesiones de caudales superficiales o subterráneos por concesiones de aguas regeneradas), de acuerdo con el procedimiento que regula el reglamento (arts. 13 y ss.).

El concesionario del agua regenerada podrá ser igualmente titular de la autorización de producción y suministro y responsable, en su caso, de la distribución del agua regenerada entre los distintos usuarios finales de las aguas regeneradas con los requisitos de calidad exigidos en este reglamento. En relación con el uso agrícola, por ejemplo, es habitual que una comunidad de regantes sea quien ostente la autorización de producción y suministro de aguas regeneradas y, a la vez, sus comuneros sean sus usuarios finales. Para usos industriales, sin embargo, se abre la puerta no sólo al supuesto de «autosuministro», sino también al de la prestación de un servicio de producción y suministro por un agente económico en favor de terceros usuarios cuando técnica y económicamente pueda ser interesante en términos económicos.

El reglamento dispone que, cuando el solicitante de la concesión de las aguas regeneradas coincida con el operador de la estación regeneradora de aguas, el procedimiento para la autorización de producción y suministro se podrá tramitar de forma simultánea con la concesión.

La concesión de utilización de las aguas regeneradas será título suficiente que ampare el uso privativo del agua regenerada por los distintos usuarios finales conforme a lo que se establezca expresamente en su condicionado y bajo el control de la Administración competente. Además, en el caso de que las estaciones de regeneración de aguas sean de titularidad municipal o gestionadas por un ente local, las ordenanzas locales podrán regular el uso de agua regenerada.

7. INCENTIVOS ECONÓMICOS Y REPUTACIONALES PARA LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA

La Ley de Aguas contiene ya, tras su modificación por el Real Decreto Ley 4/2023, diversas medidas para fomentar económicamente la reutilización.

Así, con la finalidad de hacer más accesible el uso de las aguas regeneradas, la ley prevé que las Administraciones Públicas podrán conceder ayudas al concesionario de aguas regeneradas (ayudas que podrán alcanzar la totalidad de los costes adicionales asociados a la reutilización de aguas) cuando los organismos de cuenca determinen que la sustitución total o parcial de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea por aguas regeneradas contribuye a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua, o a optimizar la gestión de los recursos hídricos.

El reglamento añade ahora que, en esos supuestos en los que los organismos de cuenca consideren necesario incentivar la reutilización del agua, podrán definirse, en su caso, «condiciones de vertido más rigurosas que contemplen la calidad del agua requerida para otros usos situados aguas abajo del punto de vertido» (art. 24.1).

Además, el reglamento dispone que podrán otorgarse ayudas estatales, según la previsión general contenida en el artículo 110 de la Ley de Aguas, a quienes procedan «al desarrollo, implantación o modificaciones de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, que fomenten la reutilización del agua regenerada y que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas, en especial, cuando conlleve además una sustitución, total o parcial, de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea asociada».

Una previsión importante que introduce el reglamento es que las Administraciones podrán suscribir convenios con agentes públicos y privados para el desarrollo de proyectos de reutilización de las aguas residuales en el marco de sus estrategias corporativas de sostenibilidad e incorporados a sus correspondientes informes de sostenibilidad, de acuerdo con la normativa europea y nacional en materia de información sobre sostenibilidad de las empresas. Con ello se introduce un instrumento que permite orientar las inversiones sostenibles de las empresas hacia la reutilización, a la vez que evita el *greenwashing* al canalizar esta colaboración mediante instrumentos de colaboración avalados por la autoridad pública del agua. Se trata, sin duda, de una herramienta muy interesante para la puesta en práctica de las estrategias corporativas de las empresas que bajo la denominación *water positive* pretenden corregir la huella hídrica de sus procesos productivos.

A estos incentivos económicos se une la previsión legal de que, en todo caso, el volumen de agua que se reutilice queda exento del canon de control de vertidos, de tal forma que en el cálculo del importe de este canon se descontará el volumen de agua que haya sido reutilizado efectivamente durante el periodo impositivo (art. 109 *quinquies.2* de la Ley de Aguas).

Por lo que respecta a la actividad de producción y suministro de aguas regeneradas, el reglamento introduce un incentivo singularmente relevante al prever que, cuando las aguas regeneradas sean aprovechadas por un concesionario distinto al titular de la autorización de producción y suministro, el productor podrá repercutir sobre los usuarios finales los costes asociados a la producción y suministro de las aguas regeneradas mediante el correspondiente instrumento jurídico, que irá acompañado, en su caso, de un estudio económico.

En otras palabras: se reconoce expresamente la posibilidad de que los operadores, públicos o privados, pueden cobrar por el servicio de producción y suministro de agua regenerada a los usuarios finales. Con ello se pretende incentivar a las entidades locales, pero sobre todo a los operadores privados para que lleven a cabo la reutilización en aquellos supuestos en los que no exista interés en el aprovechamiento directo del agua regenerada o en su regeneración por parte del primer concesionario o del titular de la autorización de vertido, pues hasta ahora debían asumir el coste asociado al proceso sin posibilidad de repercutirlo en los usuarios.

Estos costes van a poder repercutirse ahora sobre los usuarios que hayan obtenido la concesión administrativa para el aprovechamiento privativo de agua regenerada. Se facilita, de esta forma, la entrada en particular de los operadores

privados en la prestación de un servicio de suministro de agua regenerada que satisfaga determinados usos que ahora empiezan a verse comprometidos por la menor garantía de abastecimiento. En este sentido, ya se aprecia un incremento de la demanda de agua regenerada por usuarios, principalmente industriales y energéticos, dispuestos, además, a pagar por el servicio de suministro de agua regenerada.

A este incentivo económico se une el reputacional, dado que la reutilización de las aguas residuales es una actividad alineada con la taxonomía europea y, por consiguiente, las inversiones en reutilización tienen la consideración de actividades ambientalmente sostenibles, lo que constituye *per se* un incentivo para redirigir inversiones privadas hacia esta actividad.

No es casual, en este sentido, que el propio real decreto que aprueba el Reglamento de Reutilización del Agua introduzca el «sello de gestión transparente del agua» para certificar buenas prácticas en la gestión del agua. El sello lo otorgará el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y supondrá un reconocimiento a los usuarios que, además de cumplir la normativa, cumplan determinados objetivos de transparencia en la información y buena gestión del agua, entre los que figura la reutilización de los recursos hídricos.

8. REQUISITOS DE CALIDAD PARA EL USO DE LAS AGUAS REGENERADAS

El anexo I del reglamento determina, en su parte A, los requisitos técnico-sanitarios de calidad de las aguas regeneradas según los usos previstos —disponiendo que, cuando se destinen a varios usos, se aplicarán los más exigentes— y, en su parte B, contiene las prescripciones aplicables a los programas de control de las aguas regeneradas que determine la autoridad competente (frecuencias de control, métodos analíticos y regulación de la suspensión inmediata del suministro de agua regenerada por superarse los límites reglamentarios).

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Sara García García
Amparo Sereno; Paula Silveira

Unión Europea

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2024

[Directiva \(UE\) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa \(versión refundida\)](#)

Autora: Sara García García, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid.

Palabras clave: Calidad del aire. Atmósfera. Pacto Verde Europeo. Emisiones.

Resumen:

La Unión Europea reordena y unifica en una sola Directiva todo el régimen relativo a la calidad del aire y protección de la atmósfera en la Unión Europea. Lo hace tras las numerosas modificaciones sufridas, especialmente, por dos Directivas: en primer lugar y más importante, la [Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa](#) y, también, con un contenido más técnico y concreto, la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

La causa principal y motivación de estos cambios es, lógicamente, el Pacto Verde Europeo, su objetivo 55 (consistente en alcanzar una reducción de emisiones igual o superior al 55% de las existentes, medidas respecto a niveles de 1990, para el año 2030) y el Plan de Acción “Contaminación Cero” presentado al respecto por la Comisión el pasado año 2021.

Esta nueva norma cuenta con 33 artículos y doce anexos. Es llamativo cómo el número de considerandos de la nueva norma, respecto a las anteriores, llega a duplicarse, como viene siendo costumbre con cada vez más frecuencia en las nuevas normas europeas. Tras su exposición y desarrollo, se determina que los Estados miembros tendrán de plazo hasta el 11 de diciembre de 2026 para transponer a su normativa interna los cambios introducidos y normalizados con esta última Directiva. Si bien estos se concretan en el art. 30 del nuevo texto, en este momento se podrían destacar los siguientes:

La nueva Directiva incorpora en su primer artículo los objetivos propios del Pacto Verde y medidas derivadas de este en materia de protección de la calidad de la atmósfera, teniendo como principales objetivos la garantía de la salud humana y de la biodiversidad y sus ecosistemas, importantes sumideros de esas emisiones de carbono que no se puedan limitar, no se olvide.

En coherencia con estos objetivos, el art. 3 de la Directiva establece una obligación de revisión periódica que, como se comprometió en la firma del Acuerdo de París y del Pacto

Verde, se producirá cada cinco años o antes, si «nuevas conclusiones científicas sustanciales» así lo aconsejan. Fundamentalmente, en esta revisión se «evaluará si las normas de calidad del aire aplicables siguen siendo adecuadas para alcanzar el objetivo de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente y si deben incluirse otros contaminantes atmosféricos», determinándose aquellos efectos o extremos que, en todo caso, deberán tener en cuenta los expertos en el desarrollo de esa evaluación.

A la hora de aplicar estos objetivos y controles, la Directiva impone a los Estados, como hacía la anterior, la zonificación del territorio con el fin de determinar la calidad de la atmósfera en cada lugar y el impacto de esta en la salud humana y ambiental. El principal cambio que se aprecia al efecto es que en la Directiva de 2024 se determina la zonificación de estos territorios a partir de lo que llama *exposición media*, además de la zonificación de espacios con menor calidad o aglomeraciones, como establecía la normativa anterior (art. 6).

También se introducen pequeños cambios o adaptaciones en las medidas y técnicas de control a realizar (arts. 10 a 20); así se prevén, entre otros pequeños cambios, los llamados *superemplazamientos de control* (art. 10) que deberán establecer los Estados miembros en zonas urbanas por cada diez millones de habitantes o cada cien mil kilómetros cuadrados en zonas rurales.

Todas estas medidas deberán aplicarlas los Estados a través, esto no cambia, de un Plan de calidad del aire. Los requisitos relacionados con estos planes permanecen prácticamente inalterados salvo las concreciones propias del Pacto Verde (arts. 19 y ss), si bien lo que si se refuerza son las obligaciones de información al público (arts. 22 y 23), todo con el fin de que, como establece el nuevo art. 27, los Estados garanticen –conforme permitan sus respectivos ordenamientos- el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos interesados que quieran impugnar cuestiones relativas, fundamentalmente, a los Planes de calidad del aire, los puntos de muestreo o las medidas de control establecido en los anexos de la norma.

Finalmente, el último aporte o matiz a destacar de esta nueva Directiva sobre calidad del aire se asienta en el art. 28 de la misma en el que se impone a los Estados la obligación de prever indemnizaciones específicas para las personas que sufran daños en su salud a causa de una mala planificación o gestión y control del Plan de calidad por parte de las autoridades públicas: «1. Los Estados miembros se asegurarán de que las personas físicas que sufran daños a la salud humana causados por una infracción de las normas nacionales de transposición del artículo 19, apartados 1 a 5 y del artículo 20, apartados 1 y 2 de la presente Directiva que las autoridades competentes hayan cometido con dolo o por negligencia tengan derecho a reclamar y obtener una indemnización por dichos daños. (...) 3. podrán establecer plazos de prescripción para interponer acciones de indemnización (...) Dichos plazos no empezarán a correr antes de que la infracción haya cesado y la persona que reclame la indemnización sepa o pueda razonablemente esperarse que sepa que ha sufrido un daño derivado de una infracción».

Por lo demás, el grueso y espíritu de las normas anteriores permanece vigente.

Normativa afectada:

Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

Documento adjunto: [Directiva \(UE\) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2024 sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa \(versión refundida\)](#)

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de diciembre de 2024

[Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 271, de 9 de noviembre de 2024

Palabras clave: Agentes forestales y medioambientales. Funciones. Agentes de la autoridad. Protección civil. Espacios naturales. Dominio público.

Resumen:

El objeto de esta ley es el establecimiento de un régimen jurídico para los agentes forestales y medioambientales, sin perjuicio de su dependencia, adscripción y denominación corporativa específica que establezcan las respectivas administraciones de las que dependan. La finalidad última de la nueva norma reside en establecer las condiciones necesarias para que aquellos puedan desempeñar de forma adecuada sus labores de policía, custodia y vigilancia de los bienes de naturaleza forestal y ambiental, como agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Y más, cuando sus funciones también inciden en ámbitos tan importantes como en materia de protección civil o en la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras administraciones.

Los agentes forestales y medioambientales tendrán la condición de funcionario público y agentes de la autoridad; así como de policía administrativa especial y de policía judicial en sentido genérico, actuando en este último caso en auxilio de los Jueces y Tribunales de Justicia y del Ministerio Fiscal.

Entre sus funciones destacan:

-Funciones técnicas de apoyo a la gestión en materia forestal, medioambiental, de vigilancia, protección, inspección y colaboración en la gestión de los espacios naturales protegidos, del dominio público y del paisaje.

-Funciones de auxilio y colaboración en emergencias y protección civil.

-Funciones propias de policía administrativa especial y policía judicial en sentido genérico.

-Colaboración en los ámbitos materiales que se señalan a continuación: protección del patrimonio histórico, cultural y geológico; urbanismo y usos del suelo, todo ello en entornos rurales y protección de los animales domésticos, así como la protección de los animales de compañía y de producción.

-Funciones de divulgación, información, asesoramiento y educación ambiental, a través de la sensibilización ciudadana y del fomento de conductas respetuosas con el medio ambiente.

Las actas y denuncias efectuadas por los agentes forestales y medioambientales en el ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio respecto de los hechos constatados en ellas y ostentarán presunción de certeza.

La uniformidad e identidad visual de los agentes forestales y medioambientales que presten sus servicios en los Parques Nacionales se ajustará a las prescripciones que regulen la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales.

Entrada en vigor: 10 de noviembre de 2024

Normas afectadas: Se derogan el artículo 6.q) y los apartados 3 y 4 del artículo 58 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Enlace web: [Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de diciembre de 2024

[Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 271, de 9 de noviembre de 2024

Palabras clave: Incendios forestales. Bomberos. Organización. Prevención. Información. Espacios naturales.

Resumen:

España viene luchando contra los incendios forestales de forma explícita desde mediados del siglo XIX, materializándose este compromiso en la aprobación de diversas normas como las Ordenanzas Generales de Montes de 1833 o la Real Orden de 1858. En ellas se configuraba una administración forestal en la que se contemplaba, entre sus funciones, la defensa contra incendios forestales.

En los últimos años, el número de incendios forestales que se han producido en España ha generado consecuencias irreparables en términos de masas forestales quemadas, fallecidos, heridos y consecuencias medioambientales. Debido a los efectos negativos que el cambio climático propicia en el medio natural, los incendios son más virulentos y se propagan con más facilidad. La dimensión que alcanza el fenómeno exige, por tanto, un nuevo planteamiento organizativo y estructural para los dispositivos de extinción y prevención de incendios a nivel nacional, ya que los incendios no entienden de límites territoriales ni estacionales y exigen cada vez más una mayor coordinación y cooperación.

En este contexto y teniendo en cuenta la organización tan dispar del personal al servicio de las operaciones que conllevan los incendios forestales; la necesidad y oportunidad de esta nueva norma responde a la inexistencia de un marco legislativo que establezca de manera explícita cuáles son los derechos y deberes de los bomberos forestales, los medios de los que deben estar dotados, así como las medidas de seguridad y de coordinación en sus actuaciones.

Al efecto, el objeto de esta ley es ordenar un marco de las condiciones de los bomberos forestales, teniendo en consideración que en numerosas ocasiones trabajan en muchos incendios fuera de su comunidad autónoma de adscripción. Se trata de que el colectivo cuente con el suficiente grado de cohesión en su naturaleza, operatividad y régimen en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias autonómicas.

Al margen de su función principal de extinción de incendios, pueden desempeñar las siguientes actividades: a) Tareas de prevención, vigilancia y detección de incendios forestales, b) Mantenimiento de infraestructuras de prevención y extinción de incendios forestales, c)

Tareas de información y concienciación a la población, y d) Apoyo en otras contingencias o en situaciones excepcionales en las que el medio natural y rural se vea afectado.

Entrada en vigor: 10 de noviembre de 2024

Enlace web: [Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales](#)

Autonómica

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de diciembre de 2024

[Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario Oficial de Galicia número 217, de 11 de noviembre de 2024

Palabras clave: Concesión administrativa. Beneficios sociales. Eólica marina. Explotación minera. Incendios. Vehículo eléctrico. Utilidad pública. Simplificación administrativa. Compostaje.

Resumen:

La ley consta de un título preliminar, siete títulos y tres disposiciones adicionales, una derogatoria y ocho finales. Como novedades más destacadas, procedemos a continuación de resumir el contenido de la misma. El título preliminar contempla las disposiciones generales sobre el objeto de la ley, donde se enumeran las actuaciones y los instrumentos que la ley comprende y sus finalidades, y desarrolla la concepción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos a los efectos de la ley.

En el título primero se enumeran que tipo de proyectos se encuentran contempladas en la misma, como los proyectos de producción de energía a partir de fuentes renovables, los proyectos que requieren de la concesión de aguas para los usos que la ley determina y los derechos, concesiones mineras y proyectos de explotación mineros, etc.

El título segundo regula la posibilidad de que la Administración autonómica participe en sociedades que tengan objetivos compatibles con los previstos por la presente ley, así como los posibles instrumentos de financiación para los proyectos. El título tercero se refiere a la eólica marina. La Administración general de la Comunidad Autónoma, en el marco de sus relaciones institucionales con la Administración general del Estado, desarrollará su actuación para promover que esta tenga en cuenta, en los instrumentos y actuaciones de competencia estatal relativos a la energía eólica marina, el compromiso con la cohesión social y económica de la Comunidad Autónoma de Galicia y, en especial, los beneficios sociales y económicos de los proyectos previstos en la presente ley.

El título cuarto regula las actuaciones para recuperar el territorio afectado por los incendios forestales y crea el Fondo de Recuperación de Incendios Forestales de Incidencia Singular. El título quinto aborda los proyectos de autoconsumo en las áreas empresariales de Galicia para facilitar su desarrollo. El título sexto se refiere a determinados aspectos relacionados con los créditos de carbono.

El título séptimo se refiere a los residuos biometanizables e indica que la Administración autonómica procurará la valorización integral de los residuos con alto potencial de biometanización generados en la Comunidad Autónoma de Galicia y, en especial, de aquellos de titularidad de la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A., a través de los instrumentos previstos en este título.

La disposición adicional primera establece la declaración de utilidad pública para las estaciones de recarga de vehículos eléctricos o de hidrógeno al objeto de agilizar la electrificación del sector del transporte. La disposición adicional segunda contiene una definición de paisajes cortafuegos y áreas estratégicas de gestión, en relación con la recuperación del territorio afectado por incendios forestales. La disposición adicional tercera dispone la puesta en marcha de un programa de compostaje por parte de la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A.

Enlace Web: [Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia](#)

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2024

Ley 5/2024, de 11 de noviembre, de control de la afluencia de vehículos en la isla de Eivissa para la sostenibilidad turística

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOIB n. 149, de 14 de noviembre de 2024

Palabras clave: Turismo. Sostenibilidad. Movilidad. Vehículos. Tráfico. Transporte. Vehículos de alquiler. Empresas navieras. Medidas. Planificación.

Resumen:

La isla de Eivissa sufre una elevada congestión del territorio insular en los periodos del año de más afluencia de personas y vehículos, que crece anualmente desde que hay datos. La proyección futura de los datos disponibles muestra la tendencia a una situación de congestión territorial preocupante.

Según datos del IBESTAT, el parque de vehículos en Eivissa se ha incrementado en un 255% entre 1996 (63.062 vehículos) y 2023 (160.835 vehículos). Este incremento ha sido muy superior al de la media de las Illes Balears (que en el periodo 1996-2022 aumentó sólo un 52,7%).

La entrada anual de vehículos en la isla de Eivissa entre 2001 y 2022 se ha cuadruplicado, pasando de 51.000 en 2001 a 206.960 en 2022. Ello implica una gran sobrecarga de la red viaria insular en los meses centrales de la temporada alta turística, que en 2023 se ha estimado en hasta el 23,6% respecto al parque de vehículos insular del mismo año. Y, además, en los últimos años la entrada de vehículos en régimen de pasaje se ha incrementado de forma muy acusada, así como el número de vehículos que entran por el puerto y después no salen de la isla.

Las medidas excepcionales que incorpora esta ley responden directamente, por lo tanto, a la preocupación de las autoridades y la sociedad de Eivissa de asegurar la sostenibilidad medioambiental, económica, social y turística de la isla. Hay que decir que las limitaciones que incorpora van acompañadas de las excepciones necesarias para permitir encontrar el justo equilibrio.

En este contexto, el **capítulo I** de esta ley establece medidas específicas para la sostenibilidad medioambiental y socioeconómica de la isla de Eivissa; principalmente medidas de regulación de flujos turísticos y de movilidad sostenible. También se detallan los objetivos que deben guiar estas medidas, a la vez que se proclama la sujeción a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y no discriminación.

El **capítulo II** regula las limitaciones temporales en la entrada y/o permanencia de vehículos a motor en la isla durante los periodos de máxima afluencia turística e incluye un régimen de

excepciones que prevé las situaciones diferenciales que no pueden verse afectadas en régimen de igualdad por la prohibición general. Se incorporan excepciones específicas para garantizar la movilidad entre las Pitiusas, a fin de dar continuidad a los vínculos especiales existentes entre las islas de Eivissa y Formentera, de acuerdo con la voluntad expresada por sus instituciones. También se prevén excepciones no ligadas a las características de las personas usuarias ni de los vehículos, susceptibles de modulación por el Consejo Insular, en función de un techo máximo que permita la entrada y/o permanencia de vehículos, de forma limitada por días y con solicitud previa de los interesados, y que favorecerá los de motores no contaminantes.

El Consejo también debe determinar el número de vehículos de servicio público para los periodos de movilidad restringida. En consecuencia, se faculta al Consejo Insular de Eivissa para crear un distintivo que permita identificar todos los vehículos exceptuados del régimen de prohibición. Las medidas restrictivas, en función de los acuerdos que adopte el Consejo Insular, pueden afectar especialmente a los vehículos de alquiler, dado que a causa de su estacionalidad tienen una incidencia relevante sobre la saturación de la red viaria isleña. Es comprensible que el objetivo de limitar el total de vehículos facultados para permanecer durante la temporada estival no puede quedar comprometido por el hecho de que las empresas de alquiler de vehículos puedan ampliar su oferta desmesuradamente.

Se introducen obligaciones específicas de información y de verificación para las empresas navieras y los pasajeros que embarquen vehículos con destino a Eivissa. Asimismo, se impone a los operadores económicos que participen en la expedición de títulos de transporte marítimo en esta isla la obligación de informar a los pasajeros de las limitaciones establecidas por esta ley.

En definitiva, el Consejo debe adoptar las siguientes medidas:

- a) Limitar la permanencia de vehículos a motor en la isla.
- b) Limitar temporalmente la afluencia y/o el estacionamiento de determinados vehículos a motor en espacios y vías públicas de acuerdo con criterios ambientales o de seguridad.
- c) Establecer el número máximo de vehículos de alquiler en circulación.
- d) Potenciar el uso del transporte público y de la movilidad sostenible previstos en la [Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética](#).
- e) Elaborar y aprobar el Plan de acción para la sostenibilidad de la isla de Eivissa.
- f) Acelerar la transición hacia un modelo de movilidad más sostenible, siguiendo lo que marca el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Illes Balears y apostando por una transformación completa de la red de transporte público, el impulso a la movilidad a pie y en bicicleta, la electrificación de la flota de vehículos, la implantación de zonas de bajas emisiones, la transformación digital en la gestión de la movilidad y la promoción de la movilidad sostenible tal como marca la normativa europea.

La ley dedica el capítulo III a la planificación y el capítulo IV faculta a las administraciones competentes para el establecimiento de medidas de fomento dirigidas al cumplimiento de los objetivos fijados.

En último lugar, el capítulo V establece el régimen de inspección y la sanción aplicable como mecanismo para garantizar la efectividad del régimen jurídico que se establece.

Entrada en vigor: 15 de noviembre de 2024.

Normas afectadas:

Quedan derogadas todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a lo que establece esta ley.

Se modifica el apartado d) del artículo 27 de la Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears, en el sentido de añadir un nuevo párrafo, con la siguiente redacción: “Lo mismo será predicable de los pasajeros con destino a la isla de Eivissa.”

Enlace web: [Ley 5/2024, de 11 de noviembre, de control de la afluencia de vehículos en la isla de Eivissa para la sostenibilidad turística](#)

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2024

[Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-B/2024, de 11 de octubre, que establece medidas relativas a la “movilidad verde” para las mercancías](#)

Autoras: Amparo Sereno y Paula Silveira. Profesoras en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP.

Fuente: “Diario de la República” (DR) 1.ª serie, N° 198, de 11 de octubre de 2024

Palabras clave: Movilidad verde. Mercancías. Redes transeuropeas de transporte (RTE-T). Neutralidad carbónica. Cambio climático.

Resumen:

Esta nueva normativa adopta un conjunto de medidas integradas y articuladas en política pública para una movilidad verde de mercancías que pretende ser segura, interconectada (intermodal y multimodal), inteligente y sostenible. Estas medidas tienen como finalidad la aplicación en Portugal de la estrategia medioambiental y climática de la Unión Europea (UE), expresada, en particular, en el Pacto Ecológico de la UE, en el Paquete *Fit-for-55* (también llamado Objetivo 55), y en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente para la movilidad urbana, que pretende hacer de Europa la primera economía y sociedad del mundo con un impacto neutro sobre el clima en 2050. La misma también representa un compromiso interno para Portugal, que persigue sus propias metas nacionales en lo que se refiere a la descarbonización y a la transición energética, por medio de la movilidad verde para las mercancías. Además, el Reglamento (UE) 2023/1804, de 13 septiembre de 2023, sobre la creación de infraestructura para combustibles alternativos, estableció objetivos obligatorios para el desarrollo del mercado de combustibles alternativos, la movilidad verde de mercancías, así como mejora de la conectividad y el rendimiento global de la red transeuropea de transporte (RTE-T), concretamente a través de sus nodos urbanos e integrando plataformas logísticas y terminales de mercancías, garantizando la interoperabilidad, en particular en las interfaces marítimo-ferroviario y carretera-ferrocarril (puertos marítimos, fluviales y plataformas logística multimodales, o terminales de contenedores).

Entre las medidas adoptadas por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-B/2024, de 11 de octubre, cabe destacar: otorgar apoyos para la adquisición de vehículos de mercancías cero emisiones, a saber, vehículos eléctricos ligeros y bicicletas de carga eléctricas o convencionales, para personas jurídicas mediante un incentivo máximo de 6.000,00 €, por vehículo ligero a electricidad y de dos incentivos por beneficiario; promover la digitalización del sector transporte de carga e implementar proyectos pilotos de logística urbana impulsados por las autoridades de transporte

Para ejecutar las medidas arriba mencionadas la Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-B/2024, de 11 de octubre, autoriza, aproximadamente, las siguientes transferencias financieras procedentes del Fondo Ambiental: para 2024, 4. 3.000.000 de euros e para 2025, 4.500.000 euros.

Entrada en vigor: 12 de octubre de 2024

Normas afectadas: no se registraron alteraciones normativas.

Enlace web: [Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-B/2024, de 11 de octubre, que establece medidas relativas a la “movilidad verde” para las mercancías](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 18 de diciembre de 2024

[Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-C/2024, de 11 de octubre, que establece medidas relativas a la “movilidad verde”](#)

Autoras: Amparo Sereno y Paula Silveira. Profesoras en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP.

Fuente: “Diario de la República” (DR) 1.ª serie, N° 198, de 11 de octubre de 2024

Palabras clave: Movilidad verde. Billete de tren verde (o *Green Rail Pass*). Circula Portugal. Neutralidad carbónica. Cambio climático.

Resumen:

Esta nueva normativa adopta un conjunto de medidas integradas y articuladas en políticas públicas para una movilidad verde que pretende ser segura, interconectada (intermodal y multimodal), inteligente y sostenible. Estas medidas tienen como finalidad la aplicación en Portugal de la estrategia medioambiental y climática de la Unión Europea (UE), expresada, en particular, en el Pacto Ecológico de la UE, en el Paquete *Fit-for-55* (también llamado Objetivo 55), y en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente para la movilidad urbana, que pretende hacer de Europa la primera economía y sociedad del mundo con un impacto neutro sobre el clima en 2050. La misma también representa un compromiso interno para Portugal, que persigue sus propias metas nacionales en lo que se refiere a la descarbonización y a la transición energética, por medio de la movilidad verde.

Paralelamente, se intentan alcanzar otros objetivos no ambientales, pero relevantes desde el punto de vista social, como son: garantizar una movilidad inclusiva, que asegure la calidad de vida de las familias y combata la exclusión social y la pobreza, bien como reducir la siniestralidad en carretera. Concretamente, tiene como finalidad reducir el número de muertes y accidentes graves en un 50% hasta 2030 (en comparación con 2019), llegando a cero muertes y accidentes graves en 2050.

Entre las medidas aprobadas en esta nueva normativa destacan las siguientes: la creación de “Circula Portugal” – modalidad tarifaria que amplía los descuentos para un mayor número de ciudadanos con bajos ingresos y otras vulnerabilidades, frente al “Billete Social+”, que se limitaba a las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, el “Circula Portugal” cubre todo el territorio continental; el “billete de tren verde” (o *Green Rail Pass*) en el transporte público ferroviario de pasajeros – y que fue concretizado a través del “Decreto-Lei” n.º 73/2024, de 18 de octubre – es válido por 30 días y tiene un coste de 20 euros para circular en tren en, prácticamente, todo el país (sustituyendo el “Billete Nacional de Ferrocarriles”, con un valor de 49 euros, válido sólo para el servicio regional de tren); ampliación del billete gratuito para jóvenes estudiantes, previsto en la “Portaria” n.º 7-A/2024, de 5 de enero, a todos los jóvenes hasta los 23 años inclusive, independientemente de si son estudiantes (o no); aceleración del desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS); refuerzo del apoyo a la introducción en el consumo de vehículos de cero emisiones; desarrollo de la movilidad inteligente, promoviendo la interoperabilidad de la emisión de billetes a nivel nacional, a través de la plataforma 1bilhete.pt, y la modernización de los equipos de emisión de billetes

y de los sistemas de apoyo a la operación existentes actualmente en los operadores de transporte público de viajeros, para garantizar la simplicidad y flexibilidad en el uso de transporte público; el refuerzo de la implementación de la Estrategia Nacional de Movilidad Activa a través de fondos para la coparticipación en la adquisición de bicicletas para la Administración Pública y la inversión en sistemas de estacionamiento, así como en la construcción de carriles bici en el ámbito de “Portugal Ciclável 2030”, y ; fortalecimiento del Fondo para el Servicio de Transporte Público, a fin de apoyar medidas que contribuyan a afrontar los desafíos de la descarbonización, la transición energética, la digitalización, la mejora del transporte público y la movilidad activa.

Para ejecutar las medidas arriba mencionadas la Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-C/2024, de 11 de octubre, autoriza las siguientes transferencias financieras: una dotación de 4.400.000,00 €, en 2024, de los ingresos propios del Instituto de Movilidad y Transportes, I. P. (IMT, I. P.), a la Dirección General del Tesoro y Hacienda, destinada a apoyar la ejecución de la medida relativa a “Circula Portugal”; una dotación de 10.000.000,00 €, en 2024 y 15.000.000,00 €, en 2025, procedente de ingresos propios del Fondo Ambiental, a la Dirección General del Tesoro y Finanzas, destinada a apoyar la ejecución de la medida relativa a la ampliación del programa gratuito pase para jóvenes; una dotación de 10.000.000,00 €, procedente de ingresos propios del IMT, I.P., al Fondo para el Servicio de Transporte Público, destinada a apoyar medidas encaminadas a acelerar la transición energética y la digitalización en el sector de la movilidad y el transporte.

Por último, delega en los miembros del Gobierno responsables de las áreas de Hacienda, Obras Públicas y Vivienda, la competencia del Consejo de Ministros para introducir modificaciones en el Contrato de Obligaciones de Servicio Público suscrito entre el Estado y “Ferrocarriles de Portugal, Empresa Pública Estatal (EPE)”, que son necesarios para ajustar los parámetros del servicio público contratado para la creación del “Billete Ferroviario Verde”.

Entrada en vigor: 12 de octubre de 2024

Normas afectadas: son alteradas las siguientes normativas: la “Portaria” n.º 7-A/2024.º, de 5 de enero, la Ley n.º 24-D/2022, de 30 de diciembre y la Ley n.º 82/2023, de 29 de diciembre (estas últimas a través del “Decreto-Lei” n.º 73/2024, de 18 de octubre).

Enlace web: [Resolución del Consejo de Ministros n.º 134-C/2024, de 11 de octubre, que establece medidas relativas a la “movilidad verde”](#)

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Fernando López Pérez
María Pascual Núñez

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de octubre de 2024: El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Baja Sajonia \(Alemania\) plantea una cuestión prejudicial cuyo objeto es la interpretación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Séptima, asunto C-461/23, ECLI:EU:C:2024:902

Palabras clave: Zona de Especial Conservación. Paisaje. Usos. Prohibiciones. Planes y programas. Evaluación ambiental.

Resumen:

Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Umweltforum Osnabrücker Land eV y el Landkreis Osnabrück (Comarca de Osnabrück, Alemania) en relación con la legalidad de un Reglamento aprobado por esta última relativo a la designación de un área de protección paisajística como elemento esencial de un lugar Natura 2000. El art. 4 del Reglamento establece prohibiciones y su art. 5 enumera los actos y usos que no están comprendidos en dichas prohibiciones, así como el régimen jurídico que considera necesario para la protección de la ZEC designada.

En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, en relación con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, debe interpretarse en el sentido de que un acto mediante el cual el Estado miembro de que se trate designe un lugar como zona especial de conservación con arreglo a la Directiva 92/43 y que enumere las actividades humanas prohibidas en dicho lugar, sin perjuicio de las excepciones que ese acto establezca también, está comprendido en el concepto de «planes y programas», a efectos de la Directiva 2001/42, para los que es obligatoria una evaluación medioambiental.

El Tribunal reitera que los actos mediante los que un Estado miembro designa una ZEC de conformidad con la Directiva 92/43, tienen relación directa con la gestión del lugar o son necesarios para la misma. Apreciación que, según el Tribunal, no puede extenderse automáticamente a todas las disposiciones de tal acto, sin verificar su contenido. Es decir, a priori no puede excluirse que el acto contenga disposiciones que no guarden relación alguna con el cumplimiento por parte del Estado miembro de que se trate, de la obligación establecida en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43, y que no tengan relación directa

con la gestión del lugar en cuestión ni sean de otro modo necesarias para ésta. Sin embargo, el Tribunal entiende que el Reglamento controvertido no parece contener tales disposiciones.

Asimismo, considera que el art. 5 del Reglamento forma parte de las disposiciones dirigidas, en su conjunto, a establecer el régimen jurídico necesario para la protección de la ZEC designada.

Sobre la base de estas premisas básicas, se considera que el Reglamento controvertido tiene relación directa con la gestión del lugar de que se trata o es necesaria para la misma.

En definitiva, el Tribunal responde a las cuestiones prejudiciales del siguiente modo: “El artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en relación con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que

un acto mediante el cual el Estado miembro de que se trate designe un lugar como zona especial de conservación con arreglo a la Directiva 92/43 y que enumere las actividades humanas prohibidas en dicho lugar, sin perjuicio de las excepciones que ese acto establezca también, no está comprendido en el concepto de «planes y programas», a efectos de la Directiva 2001/42, para los que es obligatoria una evaluación medioambiental”.

Destacamos los siguientes extractos:

25. El artículo 4 del Reglamento controvertido, titulado «Prohibiciones», dispone: «De conformidad con el artículo 26, apartado 2, de la BNatSchG, quedan prohibidos todos los actos que modifiquen el carácter del área que es objeto del artículo 2 del presente Reglamento o que sean contrarios al objetivo general o al objetivo particular de protección descrito en el artículo 3 de este Reglamento. De conformidad con el artículo 33, apartado 1, de la BNatSchG, quedan prohibidos todos los actos que puedan provocar un deterioro significativo del lugar Natura 2000 en sus elementos esenciales para los objetivos de conservación y el objetivo de protección del presente Reglamento.

Por consiguiente, en el área de protección paisajística quedan prohibidas las siguientes actuaciones: 10. proceder a una primera forestación, 11. reconvertir bosques para otro uso.

26. El artículo 5 del referido Reglamento, titulado «Excepciones», establece:

(1) Los actos o usos mencionados en los apartados 2 a 7 no estarán sujetos a las prohibiciones establecidas en el artículo 4. [...]

(3) No se prohíbe el correcto mantenimiento de las aguas de conformidad con los principios de la [Wasserhaushaltsgesetz (Ley relativa a la Gestión y a la Protección del Agua), de la Niedersächsisches Wassergesetz (Ley del estado federado de Baja Sajonia sobre el Agua)] y de la BNatSchG, y de conformidad con los siguientes requisitos, derivados del objetivo de protección (...)

(4) No se prohíbe la correcta explotación mediante la pesca de conformidad con la [Niedersächsisches Fischereigesetz (Ley del estado federado de Baja Sajonia sobre la Pesca) y la Binnenfischereiordnung (Reglamento sobre la Pesca en Agua Dulce)], debiendo preservarse en la medida de lo posible las condiciones y las biocenosis existentes de forma natural en el lugar, en particular la vegetación acuática y la vegetación con hojas flotantes, así como la vegetación de las orillas, y de conformidad con los siguientes requisitos, derivados del objetivo de protección (...)

(5) No se prohíbe la correcta explotación agraria del suelo de conformidad con las buenas prácticas a que se refiere el artículo 5, apartado 2, y de conformidad con los siguientes requisitos, derivados del objetivo de protección (...)

(6) No se prohíbe la correcta silvicultura en los bosques de conformidad con el artículo 11 de la [Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (Ley del estado federado de Baja Sajonia sobre los Bosques y la Preservación del Paisaje)] y con el artículo 5, apartado 3, de la BNatSchG, y de conformidad con los siguientes requisitos, derivados del objetivo de protección (...)

48. Así pues, las medidas de conservación que el Estado miembro de que se trate debe establecer en virtud de dicho artículo 6, apartado 1, pueden consistir, en particular, en establecer un régimen jurídico para limitar, en el territorio del lugar en cuestión y habida cuenta de los objetivos de conservación fijados, las actividades humanas con respecto a lo autorizado hasta entonces en ese lugar.

49. Por lo tanto, debe considerarse que las disposiciones de un acto de designación de un lugar como zona especial de conservación mediante las cuales el Estado miembro de que se trate pretenda establecer tal régimen jurídico tienen «relación directa con la gestión del lugar o son necesarias para la misma».

50. Por lo demás, a falta de precisión al respecto en la Directiva 92/43, los Estados miembros son libres de definir en su ordenamiento jurídico el tipo de normas que estimen más adecuadas para establecer tal régimen jurídico.

51. En el caso de autos, el régimen jurídico establecido por el Reglamento controvertido está constituido por un conjunto de disposiciones, entre ellas el artículo 4 de ese Reglamento, que establece prohibiciones, y el artículo 5, que enumera los «actos y usos» que no están comprendidos en dichas prohibiciones.

54. Así parecen confirmarlo el artículo 9 del Reglamento controvertido, que dispone, en su apartado 1, que las disposiciones contenidas en los artículos 4 y 5 de dicho Reglamento «corresponden, por regla general, a medidas destinadas a mantener en un estado de conservación favorable los tipos de hábitats mencionados en el anexo I y las especies animales a que se refiere el anexo II de la Directiva [92/43] presentes [en el lugar de que se trata]», y el tenor de los artículos 7, apartado 1, y 10, apartado 1, de ese Reglamento.

Comentario de la autora:

Esta sentencia pone de relieve que antes de la aprobación del Reglamento controvertido no era necesaria realizar una evaluación medioambiental, máxime cuando las excepciones a las prohibiciones de actuaciones que se contienen en su art. 5 precisan el alcance de estas últimas y no se consideran como normas autónomas. En este caso concreto, no puede efectuarse una consideración diferenciada del contenido de las disposiciones del reglamento, en el sentido de que unas estuvieran relacionadas con la gestión del lugar y otras no.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de octubre de 2024, asunto C-461/23](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: STS 5003/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:5003

Palabras clave: Aguas residuales urbanas. Vertidos. Competencias. Municipio. Bases de régimen local. Legislación sectorial. Aglomeraciones urbanas. Habitantes-equivalente.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 5 de julio de 2022 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Es objeto de la sentencia recurrida en casación la resolución administrativa de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de 27 de septiembre de 2019 que sancionó al Ayuntamiento de Alcaraz con multa por importe de 35.360 euros, por la comisión de una infracción administrativa menos grave prevista en el art. 316.g) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH), consistente en realizar un vertido de aguas residuales procedentes de su red de alcantarillado a un cauce público innominado, afluente del río El Escorial, careciendo de la preceptiva autorización, con daño para el dominio público que se valora en 366,87 euros.

Al margen de la multa y de la indemnización, la resolución administrativa impugnada impuso al ayuntamiento determinadas obligaciones que se tradujeron en los siguientes requerimientos: 1. Corregir el vertido denunciado e instar su legalización en el plazo de un mes. 2. Cumplir con lo establecido en el RD 509/96, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, en cuanto a la obligación de disponer de un sistema de tratamiento para las aguas residuales generadas en el municipio y la de adecuar su vertido a los valores límites de emisión exigidos en el Anexo I del citado Real Decreto. 3. Aprobar y aplicar una ordenanza municipal de vertidos a su red de colectores, al objeto de controlar los vertidos industriales a la red de saneamiento.

La imposición de estas obligaciones se basa esencialmente en considerar que la evacuación y el tratamiento de las aguas residuales es competencia municipal.

La Sala de instancia, salvo lo relativo a la indemnización por importe de 366,87 euros, anula la resolución impugnada al entender que ni la LRBR ni la legislación sectorial estatal ni autonómica atribuyen al Ayuntamiento recurrente en la instancia, de menos de 2.000 habitantes, la competencia en materia de depuración y tratamiento de aguas residuales urbanas.

El Abogado del Estado recurre la sentencia y justifica la responsabilidad del ayuntamiento en el hecho de ser titular de la gestión y control de los vertidos que se realizan en su red de saneamiento municipal, y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.2 c) de la LRBRL, que atribuye a los municipios la competencia en materia de depuración de aguas y, por tanto, también a los municipios como el que nos ocupa. En su opinión, la competencia municipal también le viene dada por el art. 26 de la LRBRL y por el art. 6 del Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si resulta exigible a los municipios con población inferior a 2.000 habitantes la prestación del servicio o el ejercicio de la competencia relativa al tratamiento o depuración de aguas residuales, en el marco de la legislación básica de régimen local. Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las siguientes: artículos 25.2 y 26.1.b) y 2.b) de la LRBRL, en relación con el artículo 6 del Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, incorporando al ordenamiento interno la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998, relativa al tratamiento de las aguas residuales.

Con carácter previo, la Sala se pronuncia sobre el régimen constitucional de distribución de competencias en relación con la administración local, en la que, a su juicio, ocupa una posición singular la LRBRL, hasta el punto de integrarse en el “bloque de constitucionalidad”. En esta línea, considera que son las leyes estatales y autonómicas las que deben atribuir a las entidades locales las competencias necesarias para asegurar la gestión de sus respectivos intereses, debiéndose respetar los criterios generales establecidos en los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la LRBRL.

Examinado el contenido de estos preceptos, el Tribunal llega a la conclusión de que el art. 25.1 c) de la LRBRL no efectúa una atribución específica de competencias a los municipios ni tampoco les atribuye a todos ellos la competencia para el establecimiento de un sistema de tratamiento de aguas residuales. Por tanto, este precepto no sirve para la atribución competencial discutida.

Del contenido del art. 26 de la LRBRL, aunque el Tribunal considera que en su apartado primero sí efectúa una atribución competencial directa a los municipios, ello no significa que los municipios de menos de 2.000 habitantes estén obligados a establecer un sistema de tratamiento de aguas residuales. De hecho, se mencionan diversos servicios, pero no precisamente aquel. Lo mismo deduce del apartado segundo del precepto al considerar que no todos los municipios con población inferior a 2000 habitantes tengan competencias en todas las materias que en él se mencionan, máxime cuando ello haría inoperante el apartado 1.

Descartada la LRBRL como base de atribución de la competencia controvertida al Municipio, el Tribunal analiza si dicha atribución puede devenir de las previsiones contenidas en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. En concreto, su art. 6 dice expresamente: “Las aglomeraciones urbanas que se indican a continuación dispondrán de un tratamiento adecuado para sus aguas residuales, antes del día 1 de enero del año 2006, en las siguientes circunstancias: a) Aquellas que cuenten con menos de 2.000 habitantes-equivalentes y viertan

en aguas continentales y estuarios. b) Aquellas que cuenten con menos de 10.000 habitantes-equivalentes y viertan en aguas marítimas”.

Tampoco comparte la Sala en este caso los argumentos de la Abogacía del Estado, al entender que los conceptos municipio y número de habitantes no son los utilizados por la normativa sectorial, que se refiere a “aglomeraciones urbanas” y a número de “habitantes-equivalente”, que son conceptos distintos. Por otra parte, entiende que corresponde a las Comunidades Autónomas y no al Estado la delimitación territorial de las aglomeraciones urbanas obligadas a disponer de un tratamiento adecuado para sus aguas residuales.

En definitiva, el Tribunal considera que el Real Decreto-Ley 11/1995 no atribuye directamente a los municipios de menos de 2.000 habitantes competencias en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas, sino que para su determinación será necesario acudir a la legislación autonómica.

Por tanto, la respuesta a la cuestión que presenta interés casacional es la siguiente: “ni la legislación estatal básica de régimen local (arts. 25.2 y art. 26 de la LRBRL) ni la legislación sectorial estatal en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas (Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas) contienen una atribución directa de competencia a los municipios de menos de 2.000 habitantes para el establecimiento de un sistema de tratamiento de dichas aguas, sin perjuicio de las que, en su caso, puedan asignarles las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias”.

De esta respuesta, la Sala acuerda no haber lugar al recurso de casación planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Pero esta garantía institucional de la autonomía local que la Constitución reconoce "no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial". La atribución de las competencias a los entes locales corresponde al legislador estatal y autonómico, en el marco de sus respectivas competencias sectoriales, sin que el legislador al que corresponda concretar tales competencias pueda desconocer los criterios que al respecto establezca la LRBRL a fin de garantizar un mínimo que dote de efectividad a la garantía de la autonomía local por ser esta ley básica estatal "el cauce y soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional".(STC 159/2001, FJ 4).

(…)”.

“(…) Por lo tanto, cuando el art. 25.1.c) LRBRL establece que "El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...] c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales", no efectúa ninguna atribución específica de competencias a los municipios ni, desde luego, les atribuye a todos ellos la competencia para el establecimiento de un sistema de tratamiento de aguas residuales, que es la obligación que se impone en la resolución impugnada. Será la legislación sectorial, estatal y/o autonómica, la que deba determinar el alcance y la intensidad de la intervención municipal en esta materia (…)"

“(…) Además, cuando el art. 26 de la LRBRL ha querido hacer referencia específica al "tratamiento de aguas residuales", así lo hace en el apartado 2.c) como concepto distinto del abastecimiento y del alcantarillado o evacuación, así como del de "tratamiento de residuos" al que se refieren otros de sus apartados (apartados 1.b y 2.a). Y en fin, como se razona en la sentencia recurrida, la previsión contenida en el apartado 2 del precepto no presupone que todos los municipios con población inferior a 20.000 habitantes tengan competencia en todas las materias que en él se mencionan, pues ello haría inoperante el apartado 1. Su objeto expreso es atribuir a las diputaciones provinciales la competencia de coordinación en las materias que menciona respecto de los municipios que la puedan tener atribuida -y en los términos en que la tengan-, no atribuir competencias en tales materias a los municipios. Esta atribución se contiene en el apartado 1 del precepto del que no deriva para los municipios de menos de 2.000 habitantes la competencia discutida, debiendo acudir a la legislación sectorial para indagar su asignación (…)

“(…) Por lo tanto, ni son conceptos equiparables los de "municipio" y "número de habitantes" con los de "aglomeraciones urbanas" y número de "habitantes-equivalentes" que se utilizan en esta norma sectorial estatal, ni se atribuye al Estado, sino a las comunidades autónomas -previa audiencia de los municipios afectados-, la delimitación de las "aglomeraciones urbanas" que sirven de base para el cumplimiento de las obligaciones de tratamiento establecidas en la norma. La interpretación de la Abogacía del Estado según la cual sólo correspondería a las comunidades autónomas la delimitación de las "aglomeraciones urbanas" para la aplicación del real decreto-ley cuando el foco de generación de aguas residuales proviene de varios municipios y no de uno sólo -como aquí ocurriría-, carece de apoyo alguno en la norma que expresamente prevé (art. 2.d) que la aglomeración pueda estar formada por uno o varios municipios o por parte de uno o varios de ellos, sin que se contemple ninguna excepción en el art. 3 a la obligación que en él se establece de delimitación de tales aglomeraciones por las comunidades autónomas.

Ciertamente, los criterios utilizados por la legislación sectorial para determinar cómo hayan de cumplirse las obligaciones que impone -número de "habitantes-equivalentes" y "aglomeraciones urbanas", y remisión a las comunidades autónomas de la delimitación de estas últimas- son distintos de los utilizados por el art. 26 LRBRL -municipio y número de habitantes- para la atribución de competencias a los municipios. Por esta razón es clara la incidencia de esta regulación sectorial en el art. 26.1 de la LRBRL (…)

Comentario de la Autora:

Esta sentencia pone de relieve que ni la legislación reguladora de las bases de régimen local ni la legislación sectorial sobre tratamiento de aguas residuales urbanas atribuyen directamente a un ayuntamiento de menos de 2.000 habitantes la obligación de asumir la competencia en materia de depuración de aguas residuales; sin que se haya pronunciado sobre la posibilidad de aplicación de la normativa autonómica por considerarse fuera de los límites del recurso de casación. A la vista del contenido de esta normativa, la conclusión a la que se llega es que la depuración no se considera un servicio mínimo obligatorio para los municipios de menos de 2.000 habitantes, por no estar previsto en aquella.

Enlace web: [Sentencia STS 5003/2024 del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Fernando Román García\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedro, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 5165/2024 - ECLI:ES: TS: 2024:5165

Palabras clave: Residuos. Infracciones. Autorización. Obligaciones. Estipulaciones. Sanciones. Principio de proporcionalidad. Salud. Medio ambiente.

Resumen:

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso de casación formulado por la Mercantil MICAL AUTOCASIÓN, S.L contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera) en fecha 21 de abril de 2022, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por la misma Mercantil contra la sentencia de 22 de diciembre de 2020 dictada por el Juzgado nº 3 de lo Contencioso de Zaragoza.

Esta última sentencia, a su vez, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la citada entidad contra la resolución de 30 de enero de 2019 del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Zaragoza que sancionó a aquélla por la comisión de una infracción en materia de residuos, prevista en el artículo 46.3.a) de la [Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados](#), que tipifica como infracción grave "El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la información incorporada en la comunicación, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente".

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en precisar y complementar la jurisprudencia del Alto Tribunal a fin de determinar el alcance interpretativo que debe darse a la expresión "incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones", prevista en el artículo 46.3.a) de la Ley 22/2011 como infracción grave, en relación con la expresión "infracción...de las estipulaciones contenidas en las autorizaciones", prevista en el artículo 46.4.c) de la misma ley como infracción leve".

Las infracciones que se imputan a la mercantil como graves y que han quedado probadas son:

- No descontaminar los vehículos en el plazo máximo de 30 días, a partir de su recepción, señalado en el condicionado sexto (6.1) de su autorización como CAT.
- Almacenar vehículos al final de su vida útil (residuos peligrosos código LER 160104*) en una instalación distinta de la autorizada en el condicionado primero de su autorización como CAT.

La recurrente alega que la sentencia de instancia infringe los dos artículos anteriormente citados por efectuar una interpretación contraria al significado de sus palabras. Entiende que su conducta podría calificarse como un incumplimiento de “estipulaciones” pero no de “obligaciones”. También alega vulneración del principio de proporcionalidad que caracteriza al derecho administrativo sancionador (art. 29 LRJSP). Por último, considera que la sentencia impugnada ha infringido el artículo 24 de la Constitución con relación derecho a la presunción de inocencia en su vertiente del principio in dubio pro sancionado.

Con carácter previo, el Tribunal nos aclara que la resolución del litigio sigue presentando interés casacional, teniendo en cuenta que los preceptos objeto de interpretación de la Ley 22/2011 coinciden con el contenido de los artículos 108.2.a) y 108.4.d) de la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), hoy vigente y que deroga la anterior.

A continuación, sobre la base de las definiciones de “obligación” y “estipulación” establecidas en el Diccionario de la RAE y en el Diccionario del Español Jurídico, el Tribunal considera necesario que la interpretación de ambos preceptos debe llevarse a cabo en función del contexto y la realidad social del tiempo en que deben aplicarse, atendiendo esencialmente en este caso a los objetivos de la Ley de residuos, que son la protección de la salud humana y del medio ambiente.

En base a estas premisas, el Tribunal fija la siguiente doctrina: “estaremos en presencia del incumplimiento de una obligación cuando aquél se refiera al núcleo principal de la actividad autorizada o a los elementos determinantes de dicha autorización; y estaremos ante el incumplimiento de una estipulación cuando aquél se refiera a cuestiones accesorias o complementarias o, en su caso, a especificaciones sobre el modo de cumplir las obligaciones principales”.

En este caso concreto, el Tribunal considera que existen razones más que suficientes para considerar que los hechos sancionados se corresponden con la comisión de una infracción grave y que la sanción impuesta resulta proporcionada. Por tanto, no acoge el recurso planteado por la entidad mercantil.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Es cierto que los términos "obligación" y "estipulación" son conceptualmente diferenciables, como se infiere, entre otros, del Diccionario de la RAE y del Diccionario del Español Jurídico (obra resultante de la colaboración entre la Real Academia de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial) (…)

Por ello, en este caso debemos tomar en consideración no sólo el tenor literal de esos preceptos, sino también -como previene el artículo 3.1 del Código Civil- el contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de la norma en que se enmarcan, la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, norma que tiene como objetivos declarados la protección de la salud humana y del medio ambiente.

Y es que estamos en un momento histórico en el que definitivamente se está abriendo camino, cada vez con mayor pujanza en los planos social y legislativo, la protección de esos

valores. De aquí que, en cuanto ahora interesa, atendiendo al contexto histórico y social, así como al espíritu y finalidad de la norma, debamos tener muy presente la graduación de la mayor o menor gravedad de las conductas atentatorias contra aquellos valores que han sido tomadas en consideración por el legislador a la hora de tipificar las respectivas infracciones y sanciones (...).”

“(…) Por tanto, con toda lógica, cuando el incumplimiento lo sea de una obligación deberá conceptuarse, por su mayor entidad o trascendencia, como infracción grave y castigarse como tal con una sanción grave, mientras que cuando lo sea de una estipulación deberá conceptuarse, por su menor entidad o trascendencia, como leve, a la que corresponde una sanción leve (inferior a aquella). De esta manera, queda garantizado también el respeto al principio de proporcionalidad.

Comentario de la Autora:

El Alto Tribunal aclara e interpreta los conceptos de “obligación y “estipulación” en orden a diferenciar el régimen de infracciones y sanciones contemplado en la normativa de residuos, y para ello toma en consideración la realidad del tiempo en que las normas han de aplicarse y los objetivos de aquella normativa, referidos tanto a la protección de la salud como a la del medio ambiente, que cada vez adquieren un mayor peso.

Cierto es que el contenido de los preceptos interpretados puede dar origen a confusión al entremezclar los conceptos de obligación y estipulación con un tratamiento distinto en orden a su incumplimiento hasta desembocar en una infracción grave o leve, lo que no deja de ser una defectuosa técnica normativa cuyo esclarecimiento recae de nuevo en los Tribunales.

Enlace web: [Sentencia STS 5165/2024 del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2024](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: María Rosario Cardenal Gómez\)](#)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid.

Fuente: ROJ: STSJ AND 14264/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:14264

Palabras clave: Urbanismo. Contaminación Acústica. Evaluación Ambiental. Principio de no regresión.

Resumen:

La sentencia objeto de este análisis resuelve el recurso que impugnó la aprobación definitiva de la zonificación acústica de Torremolinos, realizada en sesión plenaria del Ayuntamiento el 26 de mayo de 2022 y publicada en el BOP de Málaga el 20 de septiembre de 2022. Se solicita la nulidad de dicha zonificación por tres razones principales: i) la previa declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del que deriva; ii) la falta de motivación en sus determinaciones, que resultan contradictorias con sus objetivos y caen en arbitrariedad; y iii) no haber comunicado la resolución de las alegaciones presentadas, las cuales fueron desestimadas sin justificación técnica.

A los anteriores efectos, la recurrente invoca el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haberse producido indefensión por la falta de respuesta a las alegaciones formuladas el 18 de octubre de 2021 (art. 24 CE), y critica la falta de motivación técnica en la aprobación definitiva de la zonificación, que desestimó las alegaciones sin un informe técnico adecuado. La Administración se opone a los motivos esgrimidos por la actora.

La Sala, al considerar las posiciones de las partes, inicia su razonamiento aludiendo a la nulidad del PGOU de Torremolinos, motivo que considera suficiente para estimar el recurso, haciendo innecesario abordar otros argumentos presentados por la parte recurrente. La sentencia en el procedimiento 776/19 declara nulas las resoluciones de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía y de la Delegación Territorial de Fomento, que aprobaron parcialmente la revisión del PGOU de Torremolinos. La nulidad se fundamenta en la falta de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) adecuada, lo que afecta la validez del plan en su totalidad. Dicha EAE no cumplió con los estándares de la normativa europea y estatal, destacando deficiencias en la definición de alternativas y su impacto ambiental. En este sentido, se cita la STS de 22 de julio de 2021, que declara que la evaluación debe realizarse desde la fase inicial del plan, asegurando la protección ambiental antes de decisiones que puedan comprometer el medio ambiente.

El Tribunal basa su razonamiento en el principio de no regresión en materia ambiental e infiere que, aunque la nulidad de un plan urbanístico por razones medioambientales podría, en teoría, llevar a una menor protección ambiental al revivir un plan anterior, esto requiere un análisis comparativo material de las ordenaciones del suelo desde una perspectiva ambiental. Sin embargo, en el caso concreto, no se realizó tal análisis, de modo que no se puede afirmar que el principio de no regresión se vea afectado simplemente por la reviviscencia de un plan anterior debido a la nulidad del plan actual.

La sentencia concluye que el PGOU de Torremolinos está viciado desde su origen, y su nulidad implica que la zonificación acústica, derivada de este plan, también debe ser anulada. La declaración de nulidad del PGOU se basa en la necesidad de una nueva evaluación ambiental completa, impidiendo su subsanación o convalidación, y subraya la importancia de la protección ambiental en la planificación urbanística.

Consecuentemente, estima el recurso y declara la nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torremolinos de 26 de mayo de 2022, de aprobación definitiva de la Zonificación Acústica.

Destacamos los siguientes extractos:

“(..). En el caso de autos, el vicio del que adolece el plan enjuiciado es de una entidad, no sólo formal, sino material que afecta al plan en su integridad.

En efecto, tal y como ha recordado el [Tribunal Constitucional en su sentencia 109/2017](#), en aquellos casos en los que la declaración de nulidad se fundamente en deficiencias sustanciales en la tramitación ambiental de planeamiento, la falta de validez del plan por razones medioambientales contemplada en el art. 9.1, párrafo segundo, de la [Ley 21/2013](#), tiene una «finalidad tuitiva [del medio ambiente] que se manifiesta en la necesidad de que la Administración vuelva a conocer en su integridad el plan, programa o proyecto y realice una nueva evaluación completa de las eventuales consecuencias medioambientales», impidiendo su subsanación o convalidación (FJ 5 de dicha sentencia). Nos remitimos aquí a las anteriores consideraciones sobre la finalidad institucional justificadora de la EAE y la necesidad de que la perspectiva ambiental, y el consiguiente análisis de alternativas y sus efectos sobre el medio ambiente, acompañe desde el principio, ya en fase de borrador, a las distintas fases de elaboración del plan con las que debe acompasarse.”

“(..). Así, en el caso que nos ocupa, la declaración de invalidez de un precepto legal, por vulneración del orden constitucional de competencias, no puede ser a costa de un sacrificio desproporcionado en la efectividad de otras normas constitucionales. Por ello, más allá de la consecuencia inmediata de la declaración de nulidad, esto es, la inaplicación a nuevos supuestos, el Tribunal Constitucional debe ponderar qué consecuencias adicionales puede contener la declaración de nulidad para evitar que resulten injustificadamente perjudicados otros bienes constitucionales”.

“(..). Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en

contradicción con el ambiental». Pues bien, no cabe descartar, desde un punto de vista teórico o dialéctico, que tal principio de no regresión pueda, en las circunstancias del caso, verse afectado y ser tenido en cuenta-y ponderado- al tiempo de declararse la nulidad de un plan urbanístico, dando lugar a una limitación o matización del alcance de esa declaración de nulidad. En el caso de autos, tanto el auto de admisión como el planteamiento del recurrente, anudan su lesión, exclusivamente, a la mera reviviscencia del planeamiento anterior como consecuencia de los efectos ex tunc propios de la nulidad de pleno derecho. Y esta premisa, a la que debe ceñirse nuestro pronunciamiento, necesariamente vinculado al caso (por todas, sentencia de 27 de junio de 2022, rec. 6331/2021), no puede ser compartida. Afirmar que un plan urbanístico que se anula por razones medioambientales y, en concreto, como aquí ha ocurrido, por deficiencias sustanciales en su tramitación ambiental, conlleva un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recupera vigencia debido a dicha anulación, requiere de un análisis material comparativo de la respectiva ordenación del suelo que en ambos se contempla desde la perspectiva ambiental, análisis material, ciertamente complejo, que aquí no se ha producido.”.

“(…) Por todo lo anterior declarada la nulidad del PGOU de Torremolinos este documento de zonificación por él ordenado realizar y basado en sus determinaciones tiene que seguir también su mismo destino y quedar afectado por la declaración de nulidad de aquél.”.

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento de autos indica cómo debe interpretarse el principio de no regresión en materia ambiental en relación con la aprobación de un PGOU y el establecimiento de la zonificación acústica dimanante del mismo. A los anteriores efectos, considera que la nulidad de un plan urbanístico por deficiencias en su tramitación ambiental no conlleva automáticamente un retroceso en la protección ambiental, sino que requiere un análisis comparativo detallado de las ordenaciones del suelo implicadas.

El fallo también destaca la interdependencia entre el planeamiento urbanístico y la zonificación acústica, subrayando que la nulidad de un PGOU debido a la falta de una EAE adecuada, afecta a todos los instrumentos derivados de dicho plan, como es el caso de la zonificación acústica. Esto refuerza la idea de que la planificación urbanística debe integrarse con consideraciones ambientales desde el principio, garantizando que los planes y programas no solo cumplan con los requisitos legales, sino que también promuevan un desarrollo sostenible.

Enlace: [Sentencia STSJ AND 14264/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 31 de julio de 2024](#)

Aragón

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 31 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Juan José Carbonero Redondo\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ AR 1483/2024 – ECLI:ES:TSJAR:2024:1483

Palabras clave: Biodiversidad. Espacios naturales protegidos. Evaluación ambiental estratégica. Red natura. Zona de especial conservación (ZEC). Zona de especial protección para las aves (ZEPA).

Resumen:

Por la Diputación Provincial de Huesca y hasta 41 ayuntamientos y una entidad local menor de la provincia, se interpone recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 13/2021, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran las Zonas de Especial Conservación en Aragón, y se aprueban los planes básicos de gestión y conservación de las Zonas de Especial Conservación y de las Zonas de Especial protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón.

Este Decreto, del que se dio cuenta en su día en esta [REVISTA](#), aprobaba los planes de gestión de los espacios Natura 2000 en Aragón, constituyendo un notable avance, dado el considerable retraso que esta Comunidad Autónoma acumulaba, con incumplimiento de los plazos fijados en la Directiva de Hábitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres).

En cualquier caso, los recurrentes solicitan la anulación de estos planes por varios motivos, de los que se han seleccionado los más interesantes para su análisis individualizado:

1. Infracción del artículo 76 del [Texto Refundido de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio del Gobierno de Aragón](#), al no haberse aprobado previamente el Plan Director de la Red Natural de Aragón que se prescribe en este precepto.

A este respecto, los recurrentes alegan que al no haberse tramitado el Plan Director con carácter previo a la aprobación de los planes de gestión de Natura 2000, se ha producido una infracción del principio de jerarquía, al considerar que la planificación de los espacios naturales estaría jerarquizada.

Sin embargo, en análisis de este precepto, la Sala cuestiona este carácter jerarquizado de los planes en la normativa aragonesa, siendo a su parecer que las intenciones de dotar de coherencia a la gestión de los espacios naturales a través del Plan Director, pueden ser conseguidas a posteriori de la declaración espacios Natura 2000 y aprobación de los planes básicos de gestión.

2. En segundo lugar, se denuncia la infracción del artículo 50.2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (derogada), al considerar que el Decreto recurrido tendría naturaleza de Reglamento ejecutivo, por lo que tendría que haberse solicitado informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Dictamen del Consejo Consultivo.

Tampoco prospera este segundo motivo, pues la Sala, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto de los reglamentos ejecutivos, interpreta que los planes de gestión de Natura 2000 no son propiamente reglamentos ejecutivos, pues no puede decirse que sean desarrollo de una Ley (como así exige dicha jurisprudencia), sino que más bien ejercitan una atribución de competencia proveniente de la norma de rango legal.

3. Vulneración del artículo 48.3 de la misma Ley 2/2009, de 11 de mayo (derogada), al no existir en el Decreto aprobado Memoria económica propiamente dicha. Entre otras cosas, tal y como alegan, la Memoria quedaría supeditada a la aprobación del futuro Marco de Acción Prioritaria estatal. En consecuencia, en opinión de los recurrentes, la Memoria no contaría con una previsión presupuestaria real, cierta y presente.

A este respecto, la Sala interpreta que la Memoria económica no puede reputarse como redactada de forma automática, indicando que no es sucinta y que recoge una estimación del coste e impacto económico, así como el modo de financiación. Además, resta importancia a la advertencia de la Dirección de General de Presupuestos del gobierno autonómico sobre la necesidad de prudencia por causa de que el Marco de Acción Prioritaria (mecanismo estatal de financiación de la Red) no estaba aprobado, o sobre la necesidad de que el gasto se acomodase a la escala de prioridades presupuestarias de la Comunidad Autónoma.

4. Se denuncia también la vulneración de la Disposición adicional décima de la estatal Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al no haberse efectuado la evaluación ambiental estratégica de los planes aprobados.

Hay que recordar que esta disposición señala que “solo los planes de gestión de espacios naturales protegidos o de los lugares de la Red Natura 2000 que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en los términos previstos en el artículo 6.1.a) de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental](#), deberán someterse a evaluación ambiental estratégica”.

En este sentido, entienden los recurrentes que los planes de gestión aprobados establecen el marco para la autorización de proyectos futuros, legalmente sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, refiriéndose a usos naturales, como la agricultura, ganadería, silvicultura, etc.

También la Sala descarta declarar la anulación del decreto recurrido, al entender que no está ante un Plan que permita determinados usos o actuaciones que supongan o puedan suponer un impacto en el espacio protegido y, por ende, sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Destacamos los siguientes extractos:

“Expuestas las posiciones de las partes en los términos expresados, a la hora de entrar en el análisis de cada uno de los motivos que ofrecen los recurrentes en sustento de la impugnación del Decreto recurrido, y comenzando por el primero de ellos, diremos que la Sala no comparte la tesis de la recurrente, cuando defiende la nulidad del Decreto impugnado, porque procede a la declaración de ZEC y ZEPAs de la Red Natura 2000 en Aragón, así como a la aprobación de los planes básicos de gestión y conservación, sin la previa aprobación de Plan Director de la Red Natural de Aragón, en vulneración de una suerte de principio de jerarquía normativa de Planes que la parte actora deduce del tenor del artículo 76.2 del TRLEPA, Decreto Legislativo 1/2015.

Pues bien, aun cuando el artículo 76.2 habla de desarrollo, y podría entenderse que está estableciendo una jerarquía, sin embargo, ni por el contenido del Plan Director, tal y como se define en el apartado primero del mismo artículo, ni tampoco por la dinámica propia de la declaración y aprobación de planes básicos de gestión de ZEC y ZEPAs, estrechamente relacionados con la propuesta por la Comunidad Autónoma y aprobación por las autoridades comunitarias de los LIC -Lugares de Importancia Comunitaria-, tal y como se desprende de los artículos 51 y siguientes del Texto Refundido, cabe concluir en el carácter dependiente o subordinado de los planes básicos al Plan Director. Y es que las finalidades y contenidos propios del Plan Director, que persiguen dar coherencia al entero sistema, pueden conseguirse a posteriori de la declaración de espacios protegidos y de la correlativa aprobación de los respectivos y específicos planes básicos de gestión. En ningún momento la Ley vincula a concreta directriz de un necesario y primigenio Plan Director, la propuesta de la Comunidad Autónoma de declaración de LIC a las autoridades comunitarias, momento inicial que desencadena todo el proceso posterior de categorización de dichos lugares como Zonas de Especial Conservación o Zonas de Especial Protección de las Aves. El primer motivo, por consiguiente debe ser rechazado”.

“Y así, efectivamente, es reiterada doctrina de la Sala Tercera y del Tribunal Constitucional, aquella por la que vienen a definir un reglamento por razón de que su principal cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo aplicación y ejecución de una ley. La clave es que ha de significar el desarrollo de una ley. Lo que un reglamento hace es completar, desarrollar, pormenorizar, aplicar, o cumplimentar y ejecutar una ley.

[...]

Y, bien mirado, el Decreto ahora impugnado, no puede decirse que entre dentro de esa categoría, sino que, más bien, se limita, como se dice en la misma sentencia, evocando otra de 30 de abril de 1998, a ejercitar una específica atribución de competencia. Efectúa una declaración y aprueba un plan -o una pluralidad-, en virtud de la propia competencia atribuida por la Ley.

Es la Ley la que dice cómo y quién debe efectuar declaración de este tipo de espacios protegidos y aprobar los correspondientes y respectivos planes básicos de gestión. Se dice que debe ser el Gobierno de Aragón y por Decreto, y además, como muestra de que no está pensando en términos de procedimiento general de aprobación de reglamento, añade determinados hitos específicos a este tipo de procedimiento, pues dice que precisan de trámite de información pública e informe preceptivo del Consejo de Protección de la Naturaleza y del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

En definitiva, aun cuando ha de revestir forma de Decreto, es dudoso que pueda declararse que nos encontremos ante una disposición reglamentaria, entendida en los términos antes expresados, sin perjuicio de que ello no sea incompatible con la presencia, en ocasiones, de normas de tal carácter. Consecuencia de lo anterior, es que no compartimos la tesis de la recurrente cuando ve motivo de nulidad en la ausencia de dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, que, en este caso, entendemos que no es preceptivo”.

“Y en cuanto a la necesidad o no de Evaluación Ambiental Estratégica en y para este tipo de planes, en cuya ausencia, y partiendo de su exigencia y carácter preceptivo, basa un adicional motivo de nulidad del Decreto la parte recurrente, diremos que tampoco podemos compartir la pretensión de las entidades demandantes, pues ocurre que no nos encontramos ante supuesto contemplado por el artículo 6.1 a) de la Ley 21/2013 estatal y 11 de la [Ley 11/2014](#) autonómica, que requieren evaluación ambiental estratégica, para todo plan o instrumento que establezca el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometido a EIA. En definitiva no estamos ante un Plan que permita determinados usos o actuaciones que supongan o puedan suponer un impacto en el espacio protegido, en consonancia con lo que establece la Directiva de Hábitats 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992. Precisamente, en línea con lo dicho, la Sala Tercera no exige EAE cuando el instrumento en cuestión tiene naturaleza de plan de gestión. Es por ello por lo que han sometido a EAE a los planes especiales que disciplinan un espacio de interés natural, cuando introducen categorización interna de su suelo e impacto en el régimen protector de todo su ámbito. Este tipo de planes no son planes de gestión, sino de ordenación y por consiguiente requeridos de EAE -por todas las sentencias de la sección 5ª de 24 de enero de 2019 (rec. 2568/2018) y de 27 de julio de 2020, nº 1119/2020, (rec. 2568/2018 -sic-), cosa que no ocurre en el presente caso. No encontramos por consiguiente vulneración alguna de la D.A. 10ª de la Ley 42/2007, ante la genérica alegación que se realiza a la regulación de unos usos que tampoco se concretan”.

“Una última cuestión nos queda por resolver, y no es otra que la revisión del presupuesto de la memoria económica del Decreto, respecto de la que la parte recurrente reprocha infracción del artículo 48.3 de la Ley 2/2009, pues entiende que la memoria incorporada es una memoria ritual y no responde a una previsión presupuestaria real, cierta y presente, de suerte que, dice, sólo cumple formalmente con la exigencia del referido precepto.

[...]

Pues bien, examinado el contenido de la primera de las memorias, así como de la complementaria al informe de impacto, concluimos en que se podrá efectuar algún reproche a la memoria, al documento, pero desde luego, no puede decirse que haya sido cumplimentada de manera ritual, o automática. Sólo es posible efectuar dicha

manifestación desde la ausencia de una lectura, ni siquiera exhaustiva, de la memoria aportada. Basta con la lectura y a ella nos remitimos, para comprobar que, en primer lugar, no es sucinta, en segundo lugar, refleja una estimación del coste e impacto económico de la disposición que se aprueba y el modo de financiación que en el terreno de la protección medioambiental se viene adoptando, en el que la vertiente comunitaria no es precisamente menor. Que la Dirección General de Presupuestos llame, en el trámite de audiencia posterior,

a la prudencia dado que aún el Marco de Acción Prioritaria no estaba aprobado en ese momento, y advierta de que el gasto de la medida que se adopta deberá acompañarse a la escala de prioridades presupuestarias de la Administración de la Comunidad Autónoma, no significa que estemos ante la ausencia de memoria suficiente para determinar el coste de las medidas que se contienen en la norma que se aprueba, así como de las vías de financiación que garantice la sostenibilidad de los planes que se aprueban”.

Comentario del Autor:

En ocasiones se ha advertido en esta REVISTA sobre la conflictividad que ha desencadenado la aprobación masiva y simultánea de planes de gestión de la Red Natura 2000. Es el caso de Extremadura, por ejemplo, debiendo citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 19 de junio de 2018, que ya fue objeto de [comentario](#) en su día. Las críticas sobre este modo de proceder, se fundamentan principalmente en la escasa calidad de los planes y en el hecho de que, dada la considerable documentación que los suele acompañar y el número de ellos aprobados simultáneamente, convierten los procedimientos de información pública en una mera formalidad.

En el caso que nos ocupa, según se desprende de la sentencia objeto de análisis, los motivos de recurso no atienden tanto a esta cuestión, pero sí a otros aspectos esenciales, como el concerniente a la memoria económica que deben contener los planes de gestión, y que también ha ocasionado en ocasiones nulidades de esta clase de planes Natura 2000. Puede citarse así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 21 de julio de 2016, también comentada en su día en esta [REVISTA](#), que decretó la nulidad de un plan por no cuantificar económicamente el impacto sobre el derecho de propiedad causado por las medidas contempladas.

Por lo demás, significar algunas cuestiones tratadas en la sentencia examinada, como la naturaleza de los planes de gestión, que descarta su encuadramiento como reglamentos ejecutivos, o el hecho de que no haya que someterlos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Enlace web: [Sentencia STSJ AR 1483/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 31 de julio de 2024](#)

Cantabria

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 11 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 28 de junio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Rafael Losada Armada\)](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid.

Fuente: ROJ: STSJ CANT 651/2024 - ECLI:ES:TSJCANT:2024:65

Palabras clave: Urbanismo. Agricultura. Silvicultura. Paisaje. Espacios protegidos.

Resumen:

La resolución objeto de análisis versa sobre el recurso de apelación planteado el 11 de abril de 2023 por Ecologistas en Acción contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santander, en relación con una plantación de eucaliptos en un terreno agrario sito en Bárcena de Cicero, que la Asociación consideraba que debía ser restituido a su estado previo de pradería.

La administración municipal y un particular codemandado se oponen al recurso, solicitan su desestimación, la confirmación de la sentencia de instancia y la imposición de costas a la parte apelante. Consideran que el recurso de apelación no presenta elementos nuevos o críticos, reiterando la demanda inicial, que el uso forestal es permitido según las normas urbanísticas y que no se requiere una determinación expresa en contrario. Asimismo, sostienen que las plantaciones son complementarias a la actividad agrícola y cumplen con las normativas ambientales. Por último, sostienen que la falta de necesidad de licencia para la plantación descarta la restauración de la legalidad urbanística.

El juzgador *a quo* justificó la desestimación de las pretensiones de la Asociación, disponiendo que la plantación forestal no requería licencia y no alteraba el estado natural de la parcela.

En el procedimiento de autos, la apelante arguye que el juez de instancia comete un error al interpretar las normas urbanísticas de Bárcena de Cicero al considerar que el uso forestal no es un uso permitido en suelo no urbanizable de especial protección agrícola (art. 10.1.2 de las Normas Subsidiarias). El art. 10.6.2 de las Normas Subsidiarias prevé que estos terrenos deben preservarse como pastos y praderas con arbolado disperso, necesarios para el equilibrio productivo básico en la economía rural, y protegerse por su fragilidad paisajística. Esta parte entiende que los usos permitidos son aquellos de carácter intensivo relacionados con la producción agrícola y ganadera, infraestructuras básicas, servicios públicos, y actividades ocio-recreativas compatibles con la conservación del medio natural, previa evaluación de impacto ambiental. Agrega que el uso forestal es ilegal según el art. 112 de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRS), que prohíbe usos que transformen la naturaleza y destino del suelo rústico de especial protección. En el mismo sentido, alega que el PGOU en tramitación clasifica la parcela como de especial protección paisajística.

El Tribunal considera que las construcciones y usos que transformen la naturaleza y destino del suelo rústico de especial protección están prohibidas, salvo excepciones específicas (art. 112 de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria - LOTRUS). Consecuentemente, entiende que la plantación de eucaliptos en suelo clasificado como no urbanizable de protección agrícola y ganadera (NUPA) es ilegal, ya que altera su uso y paisaje, contraviniendo las normas subsidiarias y la protección paisajística (SSTS de 19 de abril de 1980, de 4 de noviembre de 1981 y de 16 de octubre de 1996). Por todo lo anterior, estima el recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) De todo lo cual se deriva que el uso forestal que se ha llevado a cabo en la parcela de protección agrícola y ganadera es ilegal, no solamente porque está preservado por el ecosistema y su conservación, como terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería y así lo expresan dichas normas subsidiarias sino porque además subyace una protección paisajística por la fragilidad de dichos terrenos en ese aspecto visual que, en el caso de una plantación de eucaliptos altera de manera sustancial el paisaje de pastos y praderas preexistente.

La decisión alcanzada parte de la sentencia de la sala de 4 de marzo de 2011 (recurso 124/2009) que expone, siguiendo la jurisprudencia entre otras de las SSTS de 19 de abril de 1980, 4 de noviembre de 1981 y 16 de octubre de 1996, como conclusión referida a la investigación minera pero extensible a la que aquí nos ocupa, al confirmar que la LOTRUS en su art. 112.1 prohíbe la transformación de la naturaleza y destino de dicho suelo rústico de especial protección establecido por el planeamiento urbanístico vigente como en el supuesto de autos sucede y es que una plantación de árboles en una parcela de 5000 m² transforma un suelo preservado como el agrícola-ganadero, al tiempo que le otorga un uso distinto e incompatible con la protección especial que se le dispensa, esto es el uso forestal, que por otra parte no se encuentra entre los usos no se encuentra entre los usos del antiguo art. 112.3 LOTRUS, ahora 112.2 de la misma ley.”

“(…) Finalmente, con independencia de que la plantación de eucaliptos forme parte de las facultades dominicales, no provoque afección de espacios naturales protegidos, ni la parcela tenga hábitats de interés comunitario, ni esté incluida en monte de utilidad pública, lo único y elemental que se produce es que es el forestal un uso prohibido para ese suelo de especial protección y que además de transformar su naturaleza agraria-ganadera con la plantación efectuada, ha originado también una alteración del paisaje que se protege en las normas subsidiarias vigentes que regulan dicho suelo.”

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos subraya la importancia de interpretar las normas urbanísticas de manera que se protejan los suelos de especial protección agrícola, para garantizar que las actividades humanas no alteren negativamente el equilibrio ecológico y paisajístico de áreas sensibles. En el caso presente, la aplicación del artículo 112 de la Ley 2/2001 refuerza la prohibición de usos que transformen la naturaleza y destino del suelo rústico de especial protección.

Asimismo, el pronunciamiento reconoce la fragilidad paisajística de los terrenos en cuestión, destacando la necesidad de proteger el paisaje rural. Aspecto que se ha descuidado con la plantación de eucaliptos, al alterar significativamente el paisaje de pastos y praderas.

Enlace: [Sentencia STSJ CANT 651/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 28 de junio de 2024](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 9 de septiembre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Begoña González García\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 4017/2024 - ECLI:ES:TSJCL:2024:4017

Palabras clave: Uso excepcional en suelo rústico. Residuos. Información pública. Normas urbanísticas. Interés público. Necesidad de emplazamiento. Usos. Red Natura 2000.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por la mercantil RECICLAJE MEDIOAMBIENTAL DE CASTILLA Y LEÓN S.L., contra las resoluciones de 13 y 19 de septiembre de 2022 que estimaban el recurso de alzada interpuesto por la Asociación "Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León" contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Ávila de 28 de septiembre de 2018, por el que se había concedido autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de una planta de tratamiento y reciclado de residuos de construcción y demolición, así como vertedero de cola de inertes, en la parcela 505 del polígono 10 del término municipal de Mingorría en Ávila.

Las resoluciones recurridas estimaron el recurso de alzada al entender básicamente que el trámite de información pública no había respetado las reglas contenidas en el art. 432 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León al omitirse la publicación del expediente en el apartado correspondiente de la web oficial del ayuntamiento, máxime cuando ni tan siquiera existe referencia al texto del anuncio. En otro orden, las citadas resoluciones consideran que la mercantil no ha acreditado los presupuestos exigidos de interés público y necesidad de emplazamiento en suelo rústico.

Frente a dichos argumentos, la recurrente alega:

- 1.- Que la tramitación urbanística ha cumplido todos los trámites exigibles y el interés público está justificado, máxime cuando se trata de una instalación para la recogida, tratamiento y gestión de residuos específicos, sin producirse un aprovechamiento y recuperación de los mismos. Considera que el uso citado se contempla en el apartado 5º de la letra c) del artículo 57 del RUCYL y no se trata de un uso industrial.
- 2.- Que la tramitación ambiental ha sido escrupulosa con obtención de la licencia ambiental y la declaración de impacto ambiental favorable.
- 3.- Que la exigencia de la información pública en página web contraviene el principio de irretroactividad de normas y actos de la administración, por cuanto al inicio del expediente

en 2008, no era exigible dicho trámite. Asimismo, la omisión de un trámite que ni siquiera es preceptivo, no constituye por sí sola una causa de nulidad o anulabilidad.

4.- Que existe justificación de la existencia de interés público. En su opinión, nos encontramos ante un caso de suelo rústico en el que por excepción pueden permitirse las construcciones que sean estrictamente necesarias, y su emplazamiento resulta imprescindible en dicha clase de suelo. Añade que ninguna de las administraciones actuantes en este expediente ha solicitado del promotor la justificación autónoma del interés público de su actividad, toda vez que la entidad y naturaleza del tratamiento y reciclado de residuos de construcción y demolición implican y obligan a situarla en suelo rústico sin protección.

5.- Vulneración del principio de confianza legítima garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Con carácter previo, la Sala aclara que el objeto del recurso se ciñe exclusivamente al expediente administrativo de autorización de uso excepcional de suelo rústico, no siendo objeto de impugnación ni el expediente urbanístico ni el expediente medioambiental, en el que se debieran otorgar las pertinentes licencias de obra y actividad, sino exclusivamente la procedencia o no de la autorización de uso excepcional, por lo que dicho expediente se inicia con la solicitud remitida por el ayuntamiento de Mingorría el 12 de diciembre de 2017. En dicha fecha, dice la Sala, resultaba de aplicación la redacción dada al artículo 432 del RUCyL para la información pública; por lo que la normativa urbanística no se ha aplicado de forma indebida y con carácter retroactivo, ni tampoco ha resultado vulnerado el principio de seguridad jurídica alegado por la recurrente.

Respecto al motivo impugnatorio sobre la justificación de la existencia de interés público, la Sala considera que el hecho de que las Normas Urbanísticas recojan como infraestructura y obra pública en general la recogida y tratamiento de residuos, en modo alguno significa que se esté ante una instalación que reúna aquellas características, máxime cuando se trata de un uso industrial y una actividad llevada a cabo por una entidad mercantil.

Asimismo, considera que el proyecto de instalación aportado por la recurrente no hace referencia a la existencia de su interés público, limitándose a la descripción de la actividad, los residuos a recepcionar, las operaciones de valorización, el proceso de tratamiento y la descripción y ubicación de las instalaciones y edificaciones.

Se suma un dato esencial y unas especiales circunstancias referidas a que la instalación se encuentra en su totalidad dentro del LIC ES4110103 y ZEPA Encinares de los Ríos Adaja y Voltoya de la Red Natura 2000, así como que coincide territorialmente con dicho espacio de la Red Natura 2000 y con el ámbito de aplicación del Plan de Recuperación del Águila Imperial Ibérica, por lo que independientemente de la clasificación urbanística de la parcela, la actividad no podrá ser susceptible de autorización de uso excepcional. De hecho, la clasificación debería ser la de suelo rústico de protección natural conforme el artículo 37 a) del Reglamento de la Ley de Urbanismo, y su régimen de usos el previsto en el artículo 64 del citado Reglamento. Por tanto, tratándose de un uso industrial, quedaría prohibido.

Sobre la base jurisprudencial del Tribunal Supremo, tampoco la Sala considera vulnerado el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima.

En definitiva, la Sala desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) No se trata de si se produjo o no indefensión sino de si se realizó correctamente el trámite de información pública, que es una de las muestras más características de algo tan clave y esencial como la participación social para que la actividad urbanística en esta Comunidad Autónoma se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad (artículo 6 LUCyL) (...) Esta posibilidad de intervención de cualquier tercero, más allá de la Asociación recurrente, es si cabe más necesaria en el supuesto litigioso, pues la información pública es también trámite idóneo para valorar la repercusión medioambiental que pueda tener el proyecto cuya autorización provisional se solicita (...)”.

“(…) Corresponde al promotor de la autorización de uso excepcional acreditar las circunstancias concurrentes de interés público en la instalación que se pretende y justificar la necesidad del emplazamiento en suelo rústico del concreto uso que se propone, correspondiendo, en este caso a la Administración Autonómica, según el art. 307.5.c) del RUCyL valorar si efectivamente se verifican dichas circunstancias en los términos legal y reglamentariamente reseñados (...)”.

“(…) Por lo que esta Sala considera que estamos ante un supuesto contemplado en el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Urbanismo y por tanto el régimen jurídico de protección contemplado en dicho precepto es un régimen jurídico mínimo y nada empecé que pueda ser de mayor protección el contemplado en el planeamiento aplicable que no tiene en cuenta la protección especial otorgada a dichos terrenos por su inclusión en la Red Natura 2000, como sucede en el caso de autos, por lo que se concluye afirmando que el uso pretendido es un uso prohibido, ya que en nuestro derecho urbanístico se recoge el principio de mayor protección, previsto en el artículo 16.2 de la LUCYL, por lo que su inclusión en el Espacio Red Natura 2000 y en un Lugar de Importancia Comunitaria debe determinar mayor protección que la que le dispensa la clasificación urbanística de las Normas de Mingorría que fueron aprobadas en febrero de 1998 y no se encuentran, por tanto adaptadas a la normativa urbanística, procediendo por todas estas razones la desestimación de este motivo impugnatorio, ya que sobre esta cuestión atinente a las consecuencias de la inclusión de los terrenos en la Red Natura 2000 ya se invocaba por la parte codemandada en el recurso de alzada, así como se reitera en la contestación a la demanda, sin que sobre ello ninguna consideración se realice por la actora en el escrito de conclusiones, limitándose a indicarla parte recurrente en la página 36 de la demanda que este tipo de actividad implica y obliga a situarla en suelo rústico sin protección y precisamente lo que ocurre en este caso es que existe dicha protección por su inclusión en la Red Natura 2000, lo que determina conforme el Decreto 57/2015 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la inclusión en su Anexo II de la ZEPA-ES0000190-Encinares de los ríos Adaja y Voltoya - ZEPA, por lo que no resultaba procedente la autorización de uso excepcional del suelo rústico en el presente caso, debiéndose confirmar por ello las Ordenes impugnadas (...)”.

Comentario de la Autora:

La sentencia pone de relieve que la construcción de una planta de tratamiento y reciclado de residuos de construcción y demolición no basta para equipararla sin más a una infraestructura u obra pública que justifique la existencia del interés público en la autorización de uso excepcional en suelo rústico que, por otra parte, tampoco ha sido justificado por la mercantil

promotora de la actividad. Se trata además de una autorización excepcional que debe ser interpretada de forma restrictiva para no devenir en regla general.

Lo más sobresaliente de este caso es que, con independencia de la clasificación de la parcela en las normas urbanísticas municipales, lo cierto es que la instalación se encuentra en su totalidad dentro de un LIC y una ZEPA, por lo que, aunque la clasificación urbanística fuera inadecuada, lo cierto es que se trataría en todo caso de un suelo de protección natural en el que resultaría prohibido este uso industrial.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 4017/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 9 de septiembre de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 30 de septiembre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Javier Oraa González\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 3996/2024 - ECLI:ES:TSJCL:2024:3996

Palabras clave: Uso excepcional en suelo rústico. Aeródromo. Información pública. Página web. Autorización. Interés público. Usos.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León frente a la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Zamora de 8 de enero de 2024, que a su vez desestimó el recurso formulado por aquella frente a los acuerdos de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Zamora de 28 de julio de 2021, por los que se concedió autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de un aeródromo de uso restringido en el municipio de Frieria de Valverde, y frente a la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León el 17 de agosto de 2021, que se confirmó por ser ajustado a derecho.

La recurrente pretende que se declare la nulidad de pleno derecho o se anulen y dejen sin efecto los actos administrativos impugnados.

En primer lugar, alega la vulneración de las normas de transparencia -Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno- y la infracción del trámite o procedimiento de información pública y buen gobierno. En paralelo, se apoya también en la vulneración de la normativa sectorial representada por la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento en orden a las reglas que contienen sobre información pública, concretamente, la exigencia de que los anuncios referidos a este trámite deben incluir el lugar, horario y página web dispuestos para la consulta.

La Sala considera que los artículos invocados 5 y 7 de la Ley 19/2013, no imponen obligaciones concretas para procedimientos específicos, sino que determinan unos principios generales que deben informar la actuación de las Administraciones Públicas. El primero de los preceptos establece lo que debe publicarse en las correspondientes páginas web o sedes electrónicas y el segundo dispone que deben ser objeto de publicación “los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deben ser sometidos a un periodo de información pública”.

Partiendo de esta normativa y reconociendo que efectivamente en este caso no se indicó en qué página web podía consultarse el expediente y si estaba disponible, lo cierto es que, de las actuaciones practicadas en orden a facilitar la información pública obrante en el expediente,

la Sala no deduce que se haya prescindido del procedimiento legalmente establecido, que es lo que se exige como causa de nulidad por el art. 47-1 e) LPAC.

Tampoco considera que aquel defecto formal se pueda subsumir en el art. 48 LPAC e implicar la anulabilidad de los actos administrativos, por cuanto el acto cumple con los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin y no provoca indefensión a los interesados, máxime cuando la recurrente efectuó alegaciones en el trámite de información pública acorde con el criterio jurisprudencial según el cual no cabe invocar en beneficio propio la indefensión ajena o de terceros.

A continuación, la Sala se pronuncia sobre si es autorizable en suelo rústico común el uso destinado a un aeródromo privado de uso restringido, dejando claro que la normativa aplicable es la legislación urbanística de Castilla y León. En su opinión, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 23.2 LUCyL y 57 RUCyL, el aeródromo resulta susceptible de ser autorizado. Al efecto, señala que un aeródromo resulta incompatible con los usos urbanos, parece que exige un emplazamiento en suelo rústico por sus propias características, y además en la Comunidad hay trece aeródromos ubicados en suelo rústico. Incluso, el Tribunal entiende que este uso concreto también se autorizaría con arreglo a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Zamora.

Sobre la cuestión de interés público, el Tribunal considera que la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Zamora ha valorado las circunstancias alegadas tanto por el promotor como por el Ayuntamiento, que considera viables. Añade que, por el hecho de ser un aeródromo de uso privado, en modo alguno implica que carezca de interés público, teniendo en cuenta no solo la repercusión económica que pueda tener en los municipios circundantes sino también la proyección a otros usos integrados en la Memoria del proyecto como la dotación al municipio de un servicio de emergencias sanitarias, extinción de incendios o maniobras de aterrizaje de emergencia de aeronaves.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Lo primero que hay que decir es que no supone haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que es lo que como causa de nulidad se exige en el artículo 47.1.e) LPAC. Al margen de que el trámite de información pública no es sino una parte más del procedimiento y sin desconocer desde luego que es un trámite esencial, debe quedar claro que en el caso enjuiciado no se prescindió del mismo ni se llevó a cabo con una documentación insuficiente o incompleta y que lo que se produjo fue que no se indicó en qué página web podía consultarse el expediente y estaba éste disponible (no se cuestiona que sí lo estaba, y completo, en la Casa Consistorial de Frieria de Valverde). No puede por tanto considerarse que concurra en el supuesto de autos el motivo de nulidad del artículo 47.1.e) LPAC, lo que en último término remite la cuestión controvertida al artículo 48 del mismo texto legal, que establece que "son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico", si bien al referirse a los defectos de forma dispone que sólo determinarán la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Quiere así pues decirse, y descartada la primera hipótesis, que sí es relevante el hecho de que el defecto formal haya o no ocasionado indefensión, circunstancia que ha de ponerse en conexión con el hecho de que la recurrente hizo

alegaciones en el trámite de información pública y con el criterio jurisprudencial según el cual no cabe invocar en beneficio propio la indefensión ajena o de terceros (...)

“(…) Sentado lo anterior, o sea, que la autorización de usos excepcionales su suelo rústico viene regulada por la LUCyL y por el RUCyL, ninguna duda hay de que el aeródromo litigioso es susceptible de ser autorizado y ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 LUCyL y más en concreto con lo previsto en sus apartados a), en el que se incluyen las instalaciones vinculadas a explotaciones cinegéticas,c), que alude a infraestructuras en general,así como a las instalaciones vinculadas a su ejecución, conservación y servicio, y g), que de forma amplia y genérica contempla otros usos que puedan considerarse de interés públicoporque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico a causa de sus específicos requerimientos o de su incompatibilidad con los usos urbanos -número 3º- (en términos parecidos se expresa el artículo 57 RUCyL). Debe subrayarse, en relación con este extremo, que la norma habla de "infraestructuras en general", sin exigir que sean públicas, y que los aeródromos en efecto se consideran como tales en la legislación sectorial - artículo 57.c).8º-, a cuyo fin cabe ciertamente hacer mención al artículo 3.b) del Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad operacional de aeródromos de uso restringido o a la letra d) del Grupo 7, Proyectos de Infraestructuras, del Anexo II de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#). Por otro lado, y en relación con esos otros usos de cualquier tipo de los que habla el artículo 57.g).2 º RUCyL, no son necesarios mayores esfuerzos argumentativos para justificar que un aeródromo es incompatible con los usos urbanos o que sus requerimientos (ubicación, superficie, ...) parecen exigir su emplazamiento en suelo rústico (...)

Comentario de la Autora:

La Sala ampara como uso autorizable la instalación de un aeródromo de uso privativo en suelo rústico común tanto porque se acomoda a la normativa urbanística autonómica como por los beneficios que reporta al interés público; y todo ello a la vista de los usos secundarios que puedan derivar del mismo, máxime cuando por las dimensiones de su pista se podrían facilitar las labores de helicópteros medicalizados o contraincendios, al margen de los beneficios económicos que pudiera generar para los municipios del área.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 3996/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 30 de septiembre de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 3 de octubre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Javier Oraa González\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 4004/2024 - ECLI:ES:TSJCL:2024:4004

Palabras clave: Aguas subterráneas. Concesión. Regadío. Red Natura 2000. Zona de Especial protección para las aves. Aves esteparias.

Resumen:

En este caso, la Sala se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por un particular contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD) de 3 de marzo de 2022, que denegó la concesión de aguas solicitada por aquél el 27 de marzo de 2017.

El recurrente interesó a la CHD la modificación del aprovechamiento de aguas subterráneas procedentes de la masa de agua "Medina del Campo", inscrito desde mayo de 1993 en el Catálogo de Aguas Privadas. Con la modificación interesada se pretendía aumentar el perímetro de la superficie regable autorizada a 60,1799 hectáreas, aumentar la superficie de riego de 12 a 14,6430 hectáreas sin incrementar los 72.000 m³ de volumen de riego concedido, y hacer una rotación de cultivos de regadío intensivo de remolacha, maíz o patatas para un máximo de 14,6430 hectáreas dentro de una superficie total de 60,1799 hectáreas. En definitiva, allí donde la inscripción del aprovechamiento en el Catálogo de Aguas Privadas permitía regar 12 hectáreas en un perímetro de 33 hectáreas, se pretende pasar a la posibilidad de regar 14 hectáreas y media en 60 hectáreas, es decir, en un perímetro 27 hectáreas mayor.

Sobre la base de estas premisas, la Sala rechaza el primer motivo de impugnación referido a la falta de motivación de la resolución, por cuanto la CHD se basa en los distintos informes desfavorables prestados por diversos organismos autonómicos, en los que se constata la afección negativa que la modificación de la concesión de aguas provoca en espacios Red Natura 2000, particularmente, a la ZEPA Tierra de Campiñas, en la que se destaca la presencia de aves esteparias. Se suma que la transformación de tierras en regadío constituye una las presiones más relevantes sobre dichas aves, así como sobre los hábitats de interés comunitario no amparados por esa Red y sobre los taxones de Flora Protegida de Castilla y León.

El recurrente no ha desvirtuado ninguno de estos extremos, por lo que el motivo decae. La misma suerte desestimatoria corren el resto de los motivos alegados. En primer lugar, si bien la modificación interesada puede resultar compatible con el Plan Hidrológico de Cuenca, ello no significa que deba reconocerse automáticamente. No prospera la alegación sobre la falta de acreditación de daños, perjuicios o riesgos; ni tampoco el motivo que lleva por rúbrica "carga de la prueba", máxime cuando corresponde a la parte recurrente probar que con la actuación que proyecta no se causa perjuicio al interés general.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Basta con señalar que la CHD se basa, y los reproduce, en los distintos informes desfavorables que se refieren, el del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca de 17 de marzo de 2021, el del Servicio instructor del procedimiento de 18 de mayo de 2021 y el informe técnico complementario de 5 de noviembre de 2021, informes todos en los que se constatan afecciones a la Red Natura 2000, y en particular a la ZEPA Tierra de Campiñas, a hábitats de interés comunitario no amparados por esa Red y a taxones de Flora Protegida de Castilla y León. No sobra reseñar, como se destaca en el informe de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León obrante en el expediente, que no ha sido desvirtuado, primero, que el ámbito del proyecto se localiza íntegramente dentro de la ZEPA Tierra de Campiñas, que se caracteriza por la presencia de un buen elenco de aves, entre las que destacan las aves esteparias, segundo, que entre ellas se encuentran el aguilucho cenizo, la ganga ortega y el sisón, incluidos dentro de la categoría de "Vulnerable" en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (son las que corren el riesgo de pasar a la categoría de "En Peligro de Extinción") y tercero, que de acuerdo con el Plan Básico de Gestión y Conservación de ese Espacio Protegido -Tierra de Campiñas- entre las presiones más relevantes sobre sus valores está la transformación en regadío, por lo que es muy importante mantener los sistemas agrícolas extensivos de secano con diversidad estructural y de cultivos, debiendo evitarse en lo posible las transformaciones en regadío que superen umbrales que afecten a las poblaciones de aves esteparias, circunstancias todas que llevan a concluir que el proyecto que en este proceso interesa podría contribuir a que la consecución del objetivo de conservación fuera más difícil de lograr, lo que debe ser puesto en conexión con el principio de precaución que por imperativo del derecho comunitario rige en la materia (…)”.

Comentario de la Autora:

Esta sentencia pone de relieve que la solicitud de una modificación de la concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas en la que se pretende incrementar la superficie de riego en una parcela destinada al cultivo de regadío intensivo no otorga sin más un derecho al uso privativo de estas aguas en favor del solicitante, máxime cuando el otorgamiento de una concesión es discrecional y acorde con el interés público. Un interés general representado en este caso por la protección del medio ambiente, que resulta incompatible con la modificación de la concesión, máxime cuando se afecta a una ZEPA y puede perjudicarse a la integridad de ese espacio.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 4004/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 3 de octubre de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 7 de octubre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Begoña González García\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 4127/2024 - ECLI:ES:TSJCL:2024:4127

Palabras clave: Minería. Legitimación. Proyecto de investigación. Proyecto de restauración. Autorizaciones ambientales. Sondeos. Evaluación de impacto ambiental. Espacios naturales protegidos. Hábitats. Especies de fauna y flora. Informes periciales.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso de apelación formulado por la entidad “Cerro el Rocil SLU” contra la sentencia de fecha 15 de marzo de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila, que estima el recurso interpuesto por la Asociación “Vive el Valle de Corneja” contra la Resolución de 20 de marzo de 2023 de la Dirección General de Energía y Minas, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, que desestimó el recurso de alzada interpuesto por aquella contra la Resolución de fecha 15 de septiembre de 2022, de la Delegación Territorial en Ávila de la Junta de Castilla y León (Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía), que otorgó el permiso de investigación para recursos de la sección C) "Polonia nº 1.152".

La sentencia de instancia considera que por parte del promotor del proyecto no se ha presentado un verdadero proyecto de investigación por lo que la Administración autonómica debió rechazarlo desde un principio. En su opinión, la única actuación de investigación es la realización de los sondeos y, sin embargo, se desconoce tanto la determinación de su ubicación como otros datos esenciales del proyecto.

La entidad recurrente basa su recurso en los siguientes motivos:

I.- La sentencia apelada no es ajustada a derecho al considerar que la Asociación Vive el Valle de Corneja está legitimada para impugnar cuestiones mineras sobre las que no ostenta interés alguno y amplía su legitimación a cuestiones distintas a la protección del medio ambiente. Añade que no se ha respetado el criterio de la propia Sala según el cual la Ley de Minas no concede acción popular, ni acción pública, y que el mero interés en la legalidad resulta insuficiente para legitimar el ejercicio de acciones.

Sobre este particular, la Sala, acorde con lo establecido en la sentencia de instancia, entiende que el interés legítimo de la Asociación recurrente se limita al ámbito medioambiental, máxime cuando la actividad minera puede tener un fuerte impacto en la protección de los suelos y las aguas. En definitiva, la Sala se pronuncia sobre si las infracciones alegadas por la recurrente, fundamento de los siguientes motivos de recurso, tienen o no relación con la protección del medio ambiente.

II.- El proyecto de investigación se acomoda al contenido establecido en la normativa minera, ya que el hecho de que se ajuste o no a los requisitos del Reglamento minero, es una cuestión estrictamente minera, que no afecta a la protección del medio ambiente. No obstante, se trata de un proyecto de investigación detallado, que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 66 del Reglamento minero.

La sentencia de instancia consideró que el permiso de investigación precisaba de autorizaciones ambientales, ya que se estaba ante un proyecto mixto de exploración e investigación, y que no se habían llevado a cabo, con carácter previo, trámites esenciales, como la evaluación de impacto ambiental y el informe de afección.

La Sala entiende que no estamos ante una mera cuestión de legalidad ordinaria en relación con la legislación minera, sino que lo que debe comprobarse es si el proyecto se ajusta o no a la normativa minera, y si como consecuencia de un posible incumplimiento se produce una afección negativa para el medio ambiente. Para ello, trae a colación la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y, en concreto, los Capítulos II, III y IV del Título V relativo a la regulación de los aprovechamientos de recursos de la Sección C), distinta para cada uno de los permisos exigidos en cada una de las fases; y el art. 66.1 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, que se refiere a los documentos que deben presentarse con un proyecto de investigación.

La Sala identifica las cuestiones puestas de relieve por la sentencia de instancia carentes de relevancia para la resolución del recurso, como lo son la disposición de recursos propios por parte del promotor, las referidas a la situación de otros permisos de investigación, o lo relacionado con la situación de los municipios de la zona.

A ello suma que la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre](#), no contempla en su artículo 7, dentro del ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental, a esta clase de proyectos. Por tanto, acoge este motivo de recurso al considerar que el alcance de toma de imágenes y toma manual de muestras, en la fase I, en la fase II de 11 sondeos y en la fase III de 22 sondeos, que caracterizan al proyecto de investigación litigioso, no les resulta aplicable el procedimiento de EIA y, por tanto, se ajusta en este aspecto a la normativa.

III.- El apelante no comparte el criterio de la sentencia de instancia cuando considera incumplida la normativa aplicable en materia de protección ambiental y al prejuzgar la supuesta inviabilidad ambiental de una futura explotación minera.

La Sala considera que efectivamente resultan aplicables los artículos 34 y 35 de la [Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León](#). Examinado su contenido, la conclusión a la que llega es que la exigencia de un informe preceptivo por parte de la Consejería competente con carácter previo al otorgamiento de un permiso de investigación se ha cumplido precisamente a través del emitido por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila relativo a las afecciones al medio natural del proyecto, donde se hace expresa referencia a la descripción del proyecto, normativa aplicable, y situación del proyecto respecto a las figuras con normativa de protección específica. En su apartado 5 se lleva a cabo una valoración de los espacios naturales protegidos, espacios red Natura 2000, especies, Catálogos de flora y fauna; indicando en todos ellos que no se prevén afecciones significativas a los hábitats referidos.

Si bien la Sala discrepa de la alegación efectuada por la parte apelante en el sentido de que ésta considera que nos encontramos ante una cuestión incluida en el concepto de discrecionalidad técnica de la Administración, máxime cuando en su opinión también debe sopesarse el informe pericial de parte, que pone de relieve los impactos ambientales que provocaría la ejecución del proyecto; lo cierto es que la Sala considera que las condiciones establecidas en los Informes confeccionados por los organismos autonómicos correspondientes resultan suficientes para la protección de los valores ambientales.

Sin embargo, la Sala sí comparte las conclusiones de los informes periciales de parte en relación con determinadas especies de flora y fauna protegidas que se encuentran en la zona y que no han sido tenidas en cuenta en la tramitación del expediente administrativo. Pese a todo, ello no significa, según dice la Sala, que el proyecto de investigación y de restauración infrinjan el artículo 66 del Real Decreto 2857/1978, “ya que dicho precepto no incluye la necesidad de determinación de una información ambiental como demandan los peritos, si bien es cierto y solo respecto del proyecto de restauración que el mismo debía comprender toda la información que permitiera al Servicio Territorial de Medio Ambiente pronunciarse respecto de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2015 de 24 de marzo, de Patrimonio Natural de Castilla y León, sobre la posible afección del citado proyecto al patrimonio natural”

Por tanto, como el proyecto de restauración adolece de tales defectos, la Sala acuerda que se retrotraiga el procedimiento administrativo a fin de que se complete dicho proyecto de restauración y se emita el informe medioambiental respecto de las especies de fauna y flora protegidas que pudieran resultar afectadas por el proyecto, para concretar si el mismo puede ser compatible con dicha protección o con el establecimiento de determinados condicionantes, procediendo por todo ello la estimación parcial del recurso de apelación.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Por lo que a la vista de dicha normativa, resulta claro que no aparece comprendido el proyecto de autos dentro de los que deben someterse a la evaluación ambiental, ya que no se establece la misma para los proyectos de exploración, ni para los de investigación minera y si acudimos al Anexo III, referido a los criterios para determinar si un proyecto del Anexo II ha de estar sometido a la evaluación ambiental ordinaria o simplificada, tampoco se refiera a dichos proyectos y además este Anexo III precisa el tipo de evaluación, ordinaria o simplificada que debe aplicarse, partiendo de los proyectos comprendidos en el Anexo II, entre los cuales no se comprenden los proyectos de investigación minera, salvo en el caso de la letra i) Proyectos de investigación minera cuando incluyan alguno de los siguientes trabajos: apertura de un frente piloto, la constitución de una instalación de residuos mineros o la ejecución de galerías de investigación minera, todo ello dentro del Grupo 3 de dicho Anexo referido a Perforaciones, dragados y otras instalaciones mineras e industriales, no reuniendo tales características el proyecto de autos. Por lo que le asiste la razón a la entidad apelante y a la resolución impugnada, cuando parten de que, de la normativa, antes referida, no deriva la obligación de la Evaluación de Impacto Ambiental en el supuesto de solicitud de permisos de investigación, cuando tienen el alcance como el que nos ocupa de toma de imágenes y toma manual de muestras, en la fase I, en la fase II de 11 sondeos y en la fase III 22 sondeos (…)”

“(…) El informe al que se remite el artículo 34, es el que ha sido emitido por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila relativo a las afecciones al medio natural del proyecto

y que obra en el documento 17 del expediente administrativo digital, al acontecimiento 29 del expediente de origen, en este informe de 2 de junio de 2022, se hace expresa referencia a la descripción del proyecto, tras lo cual se recoge la normativa aplicable y la situación del proyecto, respecto de las figuras con normativa de protección específica, considerando que:

El proyecto se encuentra dentro del ámbito de las siguientes figuras de protección ambiental:
(...)

Y finalmente en su apartado 5 se realiza una valoración, en cuanto a los Espacios Naturales Protegidos, Espacios Natura 2000, Ámbito de aplicación de planificación de especies. Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y Microrreservas de Flora, Catalogo Regional de Árboles Notables: Paisaje Montes de Utilidad Pública. Vías pecuarias y Hábitats de interés comunitario, indicando en todos ellos que no se prevén afecciones significativas a los hábitats referidos, siempre y cuando se cumplan las condiciones se establecen en dicho informe y que la actividad es temporal y no es previsible que afecte a ecosistemas acuáticos ni a fauna piscícola.

Y en el número 6 relativo a las conclusiones, en el informe se precisa para cada uno de dichas figuras de protección y tras el estudio de la ubicación de las actuaciones previstas en el proyecto que, no existe coincidencia, ni afectación, específicamente en cuanto a la flora y fauna, que es lo que resulta especialmente de interés en el presente recurso, a la vista de la prueba practicada y los informes aportados por la Asociación recurrente, ya que se indica en el apartado d) referido al Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León:

En relación con el cumplimiento de lo previsto en el artículo 4, punto 3, del Decreto 63/2007, de 14 de junio, se hace constar que, consultada la información disponible en la Consejería, en el ámbito de afección del proyecto no se presenta ninguna especie protegida por dicha norma (...).”

“(...) Por lo que hasta aquí resulta es que la valoración que de ambos informes se realiza en la instancia no se comparte totalmente por la Sala, ya que ha de tenerse en cuenta, cuál era el objeto y alcance de un proyecto de investigación, los requisitos que le son exigibles, la normativa que resulta de aplicación y el ámbito espacial en el que se proyectaba desarrollar, no existiendo coincidencia espacial con ningún espacio protegido, ni espacio natural, ni Red Natura 2000, ni espacio protegido en cuanto al paisaje o a Zonas Húmedas Catalogadas.

En lo único que esta Sala sí considera que procede compartir las conclusiones de sendos informes y la valoración que de los mismos se realiza en la sentencia de instancia, es en lo relativo a la afección de la Fauna y Flora Protegida de Castilla y León, en determinadas especies protegidas que sí se encuentran en la zona, ya que ambos informes afirman y justifican, que en la zona de afección del proyecto se ha comprobado la presencia de especies protegidas conforme se señala en la página 7 del informe del Perito Sr. Juan Ramón, junto con los dos Anexos acompañados al mismo (...) ya que en el informe pericial se indica que el proyecto es insuficiente en cuanto al listado de especies, porque solo se recoge una especie de réptil y 6 de anfibios, frente a los 16 y 28 existentes y se precisan las especies que resultan protegidas, lo que cabe comprobar si se comparan los listados aportados en los dos anexos del informe pericial, con el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, que recoge la Relación de especies incluidas en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial y en su caso, en el catálogo

español de especies amenazadas, como por ejemplo resulta para los anfibios, acreditándose en dicho informe que existe afección a alguna especie de anfibio en peligro de extinción en la zona y conforme el listado que aparece publicado en el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico sobre el estado de conservación y protección legal de los anfibios en España. Y en el caso de las aves para las que se señalan en el informe pericial en peligro. Y en el caso de la flora y de acuerdo con el informe de Don Cesáreo, catedrático de Botánica, en el que se identifican en la zona dos especies de flora amenazadas, la *Astragalus devesae* Talavera, A. González & G. López, que igualmente se encuentra incluida en el Anexo I de la especie catalogada en peligro de extinción en el Decreto 63/2007, de 14 de junio, por el que se crean el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de protección denominada Microrreserva de Flora.

No así respecto de la otra especie *Silene marizii* Samp, a la que se refiere el informe, dado que, si bien en el mismo se indica que se encuentra catalogada a nivel mundial y en el Atlas y libro rojo de la Flora Vasculosa amenazada de España, no se encuentra incluida en ninguno de los Anexos del Decreto 63/2007, ya que solo se incluye en el Anexo III como especie catalogada de atención preferente *Silene acutifolia* Link ex Rohrb (...)

Comentario de la Autora:

Concurren en este caso un proyecto de investigación minera y un proyecto de restauración en los que se han respetado los requisitos exigidos por el artículo 66 del Reglamento de Minería, en el que no se contempla la necesidad de justificar una posible afección ambiental del proyecto. Sin embargo, con arreglo a la normativa del Patrimonio Natural de Castilla y León sí que resulta necesario un informe de la Consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural sobre la posible afección del proyecto de investigación y sus planes de restauración al citado patrimonio. Lo que ha ocurrido en este caso es que el promotor, únicamente en su proyecto de restauración, no ha brindado la suficiente información a la Administración autonómica sobre las especies de flora y fauna que pudieran resultar afectadas negativamente por el proyecto y sus posibles condicionantes. Una cuestión que ha provocado la retroactividad del procedimiento administrativo a ese concreto momento, aunque el proyecto se ajuste a la legalidad minera. Recordemos que son las consejerías competentes en materia de minas y de conservación del patrimonio natural las que establecen conjuntamente los criterios y contenidos mínimos de los planes de restauración, que deben ser respetados.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 4127/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 7 de octubre de 2024](#)

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 26 de septiembre de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 2, Ponente: Luis Alberto Gómez García\)](#)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 2389/2024 - ECLI: ES:TSJAS:2024:2389

Palabras clave: Urbanismo. Autorización Ambiental Integrada. Compatibilidad urbanística. Actividades peligrosas. Distancias mínimas.

Resumen:

La sentencia que analizamos resuelve el recurso interpuesto por una mercantil contra la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático del Principado de Asturias, siendo parte codemandada el Ayuntamiento de Ribadedeva, en relación con la denegación de una Autorización Ambiental Integrada (AAI) para un centro de tratamiento y almacenamiento de residuos en dicho municipio.

En 2015, el Ayuntamiento concedió la licencia de obras y actividad a la empresa. En 2016, la precitada administración remitió a la Consejería la solicitud de licencia para autorización de la instalación del centro de tratamiento de residuos. Sin embargo, la actividad fue calificada como molesta, insalubre, nociva y peligrosa, requiriendo medidas correctoras. En 2017, se determinó que el proyecto debía someterse a evaluación de impacto ambiental. Ese año, se presentó la solicitud de AAI y en 2018 se concluyó que la actividad debía someterse a un trámite ambiental simplificado. En 2020, el Ayuntamiento informó que la actividad no era compatible con el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) debido a su proximidad a núcleos habitados y establecimientos hoteleros, incumpliendo las distancias mínimas establecidas. Consecuentemente, la Consejería desestimó la solicitud de autorización ambiental en 2021, y el recurso de reposición fue igualmente desestimado, lo que llevó a la interposición del recurso contencioso-administrativo cuya resolución traemos ahora a colación.

Una vez expuestos los antecedentes, la sentencia destaca la naturaleza vinculante del informe urbanístico negativo del Ayuntamiento, conforme al artículo 15 de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y el artículo 12.1 del [R.D. Legislativo 1/2016](#).

Seguidamente, la Sala sentencia aborda el debate desde dos perspectivas: i) la calificación de la industria para la que se busca la autorización medioambiental y ii) la aplicación de las normas urbanísticas del PGOU de Ribadedeva.

i) A la luz de las pruebas periciales presentadas, se deduce la naturaleza peligrosa de la actividad. A estos efectos, se cita la normativa sectorial, como el Decreto 2414/1961 y el Real Decreto 656/2017, que define las sustancias peligrosas y establece disposiciones de

seguridad. Además, menciona el [Real Decreto 265/2021 regula el tratamiento de vehículos al final de su vida útil](#), destacando la peligrosidad de los residuos generados. Asimismo, alude a la STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de enero de 2019 (recurso 329/2016), sobre la naturaleza peligrosa de actividades similares, subrayando la necesidad de licencia ambiental debido a los riesgos para el medio ambiente.

ii) Una vez definida la actividad como peligrosa, se indica que el artículo 3.70 de las Normas Urbanísticas municipales clasifica las industrias peligrosas, que requieren una distancia mínima de 2.000 metros de núcleos habitados, salvo regulación sectorial que permita acortar esta distancia. La recurrente argumenta que la derogación del artículo 4 del RAMINP por el artículo 45.bis del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (TRTUA) elimina esta restricción, pero el Tribunal señala que las normas urbanísticas municipales pueden establecer distancias mayores. En conexión con lo anterior, menciona la doctrina del principio de no regresión en materia ambiental, respaldada por la [STS de 30 de junio de 2023](#), refuerza que no se debe retroceder en protección ambiental. La sentencia concluye que las normas urbanísticas deben garantizar la compatibilidad de usos, estableciendo distancias mínimas para proteger a los habitantes de la zona, y que la actividad de la recurrente no cumple con estas condiciones.

Finalmente, se analiza la eventual vulneración de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. A este respecto, la sentencia confirma que el informe urbanístico del Ayuntamiento de Ribadedeva se ajusta correctamente a las normas urbanísticas y aclara que en actividades regladas, como la autorización ambiental, no se aplica la confianza legítima, y la Administración debe actuar conforme a la normativa vigente, de modo que no goza de margen de apreciación discrecional (SSTS de 30 de octubre de 2012, de 6 de julio de 2012, de 22 de marzo de 2012, de 20 de septiembre de 2012, de 15 de abril de 2005, de 9 de julio de 2012, de 3 de julio de 2012).

Consecuentemente, la Sala desestima el recurso, confirmando la denegación de la autorización ambiental y la imposición de costas a la parte actora.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Efectivamente, como razona la Administración, ya en la aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en su art. 15, la jurisprudencia del TS venía declarando la naturaleza vinculante del informe urbanístico de la Administración Local, cuando resultaba desfavorable. No obstante, en el actual art. 12.1 del R.D. Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, al que se remiten las partes en su fundamentación jurídica, se sigue regulando: **“Artículo 12. Contenido de la solicitud.”**

“(…) En definitiva, no cabe duda de la naturaleza vinculante de dicho informe urbanístico, que es, precisamente, en el que se fundamenta la Resolución recurrida para denegar la autorización y archivar el procedimiento.”

“(…) Argumenta la recurrente que no resulta de aplicación la distancia mínima fijada en esta norma urbanística a raíz de la derogación, para la Comunidad del Principado de Asturias, del requisito que venía establecido en el art. 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961), por el art. 45.bis del TRTUA, introducido por la Ley 11/2006, de 27 de diciembre. Ahora bien, obvia que lo que deroga

esta norma (hoy, a su vez derogada, como se ha señalado más arriba) es la aplicación de un elemento espacial contenido en una específica norma, pero no impide que las Normas urbanísticas municipales posteriores, como es el caso de las de Ribadedeva, aprobadas en 2008, puedan fijar, en casos determinados, una distancias que sean iguales, o incluso mayores, a las que fijaba aquél art. 4 del RAMIN. En tal sentido, debemos recordar la doctrina jurisprudencia, que se recoge, entre otras, en la STS de 30 de junio de 2023 (recurso 7738/2021), sobre el principio de no regresión en materia de protección ambiental. Aun cuando se analiza por el Alto Tribunal un supuesto de Modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, lo que no es el caso, si se realizan afirmaciones perfectamente trasladables a los presentes autos.”.

“(…) En primer término, las licencias inicialmente otorgadas lo fueron al margen, y fuera del procedimiento seguido para obtener, finalmente, la autorización ambiental, por lo que no estamos en el supuesto de acudir a los procedimientos de revisión de oficio que, en otro caso, incumbirían al Ayuntamiento de Ribadedeva.

Por otro lado, cuando la Administración Local es requerida para emitir informe preceptivo en el seno de ese expediente de autorización ambiental, está sometida a normas imperativas propias de una potestad reglada, por lo que debe realizar una análisis al amparo de las mismas, sin que quepa lugar a la discrecionalidad, más allá de la labor de interpretación que si le incumbe.

Finalmente, según lo razonado, el informe urbanístico no resulta arbitrario, pues es acorde y racional con la normativa urbanística municipal.”.

Comentario de la Autora:

La aplicación de la normativa ambiental en el caso de autos es crucial, ya que establece un marco regulador que garantiza la protección del medio ambiente frente a actividades industriales potencialmente peligrosas. En este caso, la normativa ambiental y urbanística definen los requisitos técnicos y de seguridad que deben cumplir las instalaciones, y establecen distancias mínimas respecto a núcleos habitados para mitigar riesgos a la salud pública y al entorno.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 2389/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 26 de septiembre de 2024](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 13 de diciembre de 2024

[Inclusión de dos especies en el Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedro. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Resolución del Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Natural, a propuesta de la directora general de Medio Natural y Gestión Forestal, por la que se incluyen en el Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears las especies roquero rojo (*Monticola saxatilis*) y collalba gris (*Oenanthe oenanthe*), en la categoría de «Vulnerable». (BOIB n. 147, de 9 de noviembre de 2024)

Palabras clave: Biodiversidad. Especies. Roquero rojo (*Monticola saxatilis*). Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*). Catalogación.

Resumen:

El roquero rojo (*Monticola saxatilis*) es una especie típica de acantilados y roquedales de la alta montaña mallorquina, con escasa vegetación, que se ha visto gravemente afectada por el cambio climático y la presión humana. Esta especie ha sufrido un fuerte descenso en los últimos años, pasando de 6-7 territorios en el 2013 a solo 4 en el 2020 (descenso del 33,3%). En el año 2023 no se le ha encontrado como reproductor.

La collalba gris (*Oenanthe oenanthe*) es una especie típica de hábitats desarbolados y *carritxars* de la alta montaña mallorquina y con escasa presencia como reproductor en Ibiza a nivel del mar. Es una especie que también se ve afectada por el cambio climático y las molestias ocasionadas por la presencia humana en época de reproducción. Su población reproductora ha sufrido un fuerte descenso en los últimos 10 años, pasando de 30 territorios conocidos en el 2013 a tan solo 10 en el 2023 (descenso del 67%).

Ante el grave descenso que han sufrido las dos especies y una vez conocidos los factores de amenaza que les afectan, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 75/2005, de 8 de julio, por el que se crea el Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección, las Áreas Biológicas Críticas y el Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Illes Balears; se ha considerado conveniente incluirlas en el Catálogo con la categoría de vulnerables.

Enlace Web: [Resolución del Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Natural, a propuesta de la directora general de Medio Natural y Gestión Forestal, por la que se incluyen en el Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears las especies roquero rojo \(*Monticola saxatilis*\) y collalba gris \(*Oenanthe oenanthe*\), en la categoría de «Vulnerable»](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2024

[Plan de mejora de la calidad del aire para el contaminante ozono en las Illes Balears](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de noviembre de 2024 por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire para el contaminante ozono en las Illes Balears. (BOIB n. 149, de 9 de noviembre de 2024)

Palabras clave: Calidad del aire. Ozono. Emisiones. Salud. Planificación. Medidas. Zonas de bajas emisiones. Transporte.

Resumen:

El ozono presente en la estratosfera actúa como protector ante las radiaciones solares más energéticas, mientras que el ozono troposférico, que es la zona donde vivimos los humanos y en general toda la biodiversidad, suele tener un efecto nocivo.

El Mediterráneo es una zona especialmente expuesta a elevadas concentraciones de ozono troposférico y, a pesar de que el origen está claramente relacionado con la elevada radiación solar y la masa vegetal existente, también influye que es una de las zonas del mundo con más actividad humana.

Pese a que la contribución de cada fuente de emisión, antropogénica o biogénica, no está clara, dados los valores medidos en Baleares, se considera pertinente elaborar un Plan de mejora de la calidad del aire para este contaminante.

Este Plan tiene por objeto reducir las concentraciones de ozono troposférico para mejorar los valores grabados en la red de vigilancia y control de la calidad del aire de las Illes Balears y contribuir al cumplimiento de los valores objetivo indicados en las directivas actuales y la previsión de futuras. En la memoria del Plan se analizan los datos, detallando las zonas más afectadas por las superaciones del valor objetivo de protección de la salud y de protección de la vegetación. En el mismo documento se explican las tendencias del ozono a escala hemisférica, los niveles de fondos, la aportación alóctona de ozono y el comportamiento del ozono a nivel de isla, según las particularidades de cada una. Así mismo, se hace una evaluación de las emisiones de los precursores de ozono en las Illes Balears.

Dentro del Plan se relacionan los planes, programas y proyectos existentes, tanto a nivel regional como nacional y europeo, indicando las medidas concretas que representan una disminución de las emisiones de precursores de ozono y presenta cuatro bloques de medidas adicionales.

El primer bloque de medidas recoge las encaminadas al incremento del conocimiento, consistentes en realizar nuevas medidas y estudios específicos. El segundo prevé medidas de coordinación entre administraciones, como por ejemplo la revisión y promoción del Plan Marco de Mejora de la Calidad del aire para municipios. El tercero incluye medidas de carácter regional para disminuir la contaminación como la implantación de zonas de bajas

emisiones, la mejora y promoción del transporte colectivo o las medidas específicas a puertos y aeropuertos, así como los controles de emisiones de compuestos orgánicos volátiles en el sector industrial. El cuarto y último bloque incorpora medidas de información, divulgación y concienciación a través de un plan de comunicación y sensibilización de calidad del aire.

Enlace Web: [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de noviembre de 2024 por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire para el contaminante ozono en las Illes Balears](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2024

[Cataluña aprueba el Programa de autogeneración y descarbonización de la red viaria mediante el Acuerdo Gov/241/2024](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña número 9290, de 14 de noviembre de 2024

Palabras clave: Sostenibilidad. Energías renovables. Descarbonización. Antropización. Planificación. Energía verde. Servicio público viario.

Resumen:

Este Programa supone un cambio de paradigma en la infraestructura de movilidad para toda Cataluña. Pretende integrar las instalaciones de generación de energía verde y renovable como un elemento funcional más de las carreteras vinculado permanentemente a la explotación del servicio público viario. Permite avanzar en el desarrollo de este modelo mediante las políticas sectoriales de ordenación, planificación y gestión integrada de la red viaria. También permite desarrollar los objetivos del Acuerdo del Gobierno de 23 de mayo de 2023, con el fin de acelerar las actuaciones para aprovechar el potencial renovable de las instalaciones, edificaciones e infraestructuras de la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público.

El objetivo de este Programa es que la red viaria se autoproduzca de forma limpia, verde y renovable la energía que consume, a través de la instalación, principalmente, de elementos de generación de energía solar renovable en los terrenos ya antropizados de los entornos de las actuales carreteras. De esta manera, se fomenta no sólo la eficiencia y la soberanía energética de esta red viaria, con la reducción de la dependencia de fuentes externas, sino también la reducción de la huella de carbono del funcionamiento mismo de la red viaria, lo que se alinea con los objetivos globales de sostenibilidad y promueve un cambio hacia una movilidad más limpia y responsable.

Por último, el Programa, además de las implicaciones positivas en el ámbito ambiental, potenciará la descarbonización de la economía y la creación de empleo en el sector de las energías renovables, debido a que pretende promover las infraestructuras de movilidad, donde actualmente tienen muy poca presencia.

Enlace Web: [Acuerdo GOV/241/2024, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Programa de autogeneración y descarbonización de la red viaria de la Generalitat de Catalunya](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2024

[Andalucía incluye dos nuevos Humedales en su Inventario](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Resolución de 18 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos, por la que se incluyen en el Inventario de Humedales de Andalucía los humedales conocidos como Humedales de Cetina, sitios en el término municipal de Puerto Real, de la provincia de Cádiz, y Laguna de Alberca, sito en el término municipal de Ronda, de la provincia de Málaga. (BOJA n. 229, de 25 de noviembre de 2024)

Palabras clave: Humedales. Biodiversidad.

Resumen:

Estos dos nuevos Humedales se incluyen en el Inventario al constituir el hábitat de poblaciones o comunidades de organismos que se consideran de especial interés natural, tanto por albergar especies de microorganismos, flora o fauna que se encuentren amenazados de acuerdo con la normativa vigente; o por incluir especies de microorganismos, flora o fauna cuyo área de distribución sea exclusiva, esté básicamente comprendida en los humedales andaluces, o sean endemismos andaluces, ibéricos o iberoafricanos. Se deben añadir sus valores naturales intrínsecos, y el interés geológico, geomorfológico, biogeoquímico o cultural que pueden representar.

Enlace web: [Resolución de 18 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos, por la que se incluyen en el Inventario de Humedales de Andalucía los humedales conocidos como Humedales de Cetina, sitios en el término municipal de Puerto Real, de la provincia de Cádiz, y Laguna de Alberca, sito en el término municipal de Ronda, de la provincia de Málaga](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2024

[La Comunidad Valenciana regula la Comisión Interdepartamental del Consell contra la despoblación y por la equidad territorial](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario Oficial de la Comunidad Valenciana número 9994, de fecha 27 de noviembre de 2024

Palabras clave: Despoblamiento. Cambio climático. Cohesión territorial.

Resumen:

El despoblamiento es una situación bastante común en la denominada como España “Vaciada”, y que arrastra numerosas cuestiones que no son vistas de manera positiva por la sociedad. En el año 2017 ya se creó, al respecto, una comisión interdepartamental, por la que se crea la Comisión Interdepartamental para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios Valencianos. Por este motivo se determinaban la necesidad de acometer políticas específicas para frenar esta situación.

Esta comisión debía tenerse en cuenta los desafíos actuales y futuros que se suman al reto demográfico, como son la lucha y la adaptación al cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la transición energética, la transformación digital, la innovación tecnológica, la globalización de los mercados y el crecimiento de las áreas urbanas y metropolitanas; reconociendo que todo ello afecta con mayor intensidad a las personas y a los territorios que sufren los efectos de la despoblación, y que dé confianza y continuidad a las medidas.

Por todo ello la Generalitat establece, en esta ley integradora, los objetivos, los principios rectores y las medidas para lograr una mayor cohesión territorial y social de la Comunitat Valenciana, con la aspiración de corregir las desigualdades, garantizar los derechos y potenciar las oportunidades para todas las personas independientemente de su lugar de residencia. Es por ello que la propia norma de rango legal, que regula expresamente, en el artículo 5, la Comisión Interdepartamental para la Lucha contra el Despoblamiento y por la Equidad Territorial, añade, a las competencias de esta comisión, además de la lucha contra el despoblamiento, la referida a la equidad territorial.

Esta voluntad entronca con el precepto constitucional por el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» (art. 139 CE), y con aquello que establece el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su artículo 19.1, según el cual la Generalitat ha de impulsar un «modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible» y promover «políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las de interior». Por tanto, esta Ley encaja competencialmente en las facultades otorgadas por el Estatuto de Autonomía con carácter

específico en la materia del equilibrio territorial y en el desarrollo de aquellas competencias sectoriales reconocidas constitucional y estatutariamente.

Enlace Web: [Decreto 170/2024, de 26 de noviembre, del Consell, por el que se regula la Comisión Interdepartamental del Consell contra el Despoblamiento y por la Equidad Territorial](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2024

Canarias aprueba su Estrategia de Infraestructuras Turísticas

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Resolución de 25 de noviembre de 2024, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Infraestructuras Turísticas Insulares (BOCAN 239, de 29 de noviembre)

Palabras clave: Turismo. Desarrollo sostenible. Territorio. Infraestructuras. Proyectos. Medio ambiente. Energía. Movilidad sostenible. Digitalización.

Resumen:

Esta Estrategia nace con el objetivo fundamental de definir una serie de líneas y ejes estratégicos, derivados de un proceso de inventario y sistematización de las necesidades y prioridades en materia de infraestructuras turísticas de cada isla, que permitan sistematizar las propuestas de proyectos a desarrollar en los destinos insulares. Al efecto, la insularización de las Líneas y Ejes de la Estrategia pretende poner el énfasis en la dimensión territorial del turismo, así como un conocimiento exhaustivo de las necesidades de cada uno de esos espacios turísticos. Y es que, las infraestructuras turísticas son esenciales para la puesta en valor de las actividades y productos turísticos.

En ella se definen cinco líneas estratégicas: 1. Accesibilidad, movilidad segura y conectividad. 2. Transición digital e inteligencia turística. 3. Destino experiencial, diversificación y excelencia turística. 4. Transición ambiental y sostenible. 5. Transición energética y mitigación del cambio climático.

Si nos ceñimos a las dos últimas, resulta que la actividad turística también genera una alteración del capital natural (con impactos como pérdida de biodiversidad, contaminación, degradación de ecosistemas terrestres y marinos, consumo excesivo de recursos y materiales, etc.) y del capital social (saturación de servicios, entre otros). En esta línea, se considera necesario un adecuado diseño y construcción de infraestructuras turísticas que reduzca sus externalidades negativas. De hecho, la economía circular se postula como una vía de progreso importante en la transición hacia la sostenibilidad integral del turismo.

En relación con la línea estratégica 5, las infraestructuras turísticas se deben relacionar con estrategias de reducción de huella, considerando, además, la disposición potencial favorable a estas acciones por los turistas. Asimismo, deberán impulsar una transición verde, desarrollando diseños sostenibles adecuados al uso de los recursos del entorno y en la reducción de su impacto en emisiones. La implementación de medidas de eficiencia energética en las infraestructuras turísticas también puede tener efectos positivos, entre los que se incluyen la reducción de emisiones.

Las líneas en este caso serán: Accesibilidad, movilidad segura y conectividad; Transición digital e inteligencia turística; Destino experiencial, diversificación y excelencia turística; Transición ambiental y sostenible; Transición energética y mitigación del cambio climático.

Enlace web: [Resolución de 25 de noviembre de 2024, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Infraestructuras Turísticas Insulares](#)

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de diciembre de 2024

Jornada “El Pacto Verde Europeo: sus logros y perspectivas en la lucha contra el cambio climático”, Madrid u online, 13 diciembre 2024

Autora: Blanca Muyo Redondo, Responsable de la Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

El Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III de Madrid organiza la interesante jornada: “El Pacto Verde Europeo: sus logros y perspectivas en la lucha contra el cambio climático”, el próximo viernes 13 de diciembre de 2024, de 9:30 a 14:00 h.

Palabras clave: Pacto Verde Europeo. Comercio de derechos de emisión. Movilidad sostenible.

Programa:

- Presentación de la jornada, Prof. Dr. Ángel M. Moreno (Universidad Carlos III de Madrid)
- El Pacto Verde Europeo: estado de situación, logros y perspectivas críticas, Prof. Dr. Nicolas De Sadeleer, Catedrático de Derecho Ambiental y de la Unión Europea en la Université Catholique de Louvain-Saint Louis (Bélgica)
- El Pacto Verde Europeo y el papel de la Unión como actor climático global, Prof. Dr. Sergio Salinas Alcega, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza

Pausa-café

- Pacto Verde Europeo y comercio de derechos de emisión: reformas y perspectivas. Prof. Dr. Ángel M. Moreno, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid
- El Pacto Verde Europeo y la transición hacia una movilidad urbana más sostenible. Prof. Dr. Antonio Fortes Martín, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

Turno de debate y preguntas con los asistentes al acto (en presencia o en línea)

Lugar: Universidad Carlos III de Madrid, Campus de la Puerta de Toledo (Ronda de Toledo, nº 1). Aula 1.A.01 (planta primera)

Se podrá asistir de manera presencial o también en línea [a través del siguiente enlace](#).

Cartel de la jornada: “[El Pacto Verde Europeo: sus logros y perspectivas en la lucha contra el cambio climático](#)”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Tesis doctorales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2024

Alimentación:

CLOVIS BELARMINO, Luiz. *Políticas económicas y gestión de sistemas agroalimentarios en entornos competitivos: el caso de Brasil*. Granada: Tesis doctoral dirigida por la Dra. Rosa Margarita Navarro Pabsdorf. Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Ciencias Económicas y Empresariales, 2024. 259 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/95956> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. *El principio de proximidad ambiental en el Derecho agroalimentario: la construcción jurídica de la transición agroecológica*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Laura Salamero Teixidó. Lleida: Universitat de Lleida. Departament de Dret, 2024. 328 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/692461> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

Agricultura:

CLOVIS BELARMINO, Luiz. *Políticas económicas y gestión de sistemas agroalimentarios en entornos competitivos: el caso de Brasil*. Granada: Tesis doctoral dirigida por la Dra. Rosa Margarita Navarro Pabsdorf. Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Ciencias Económicas y Empresariales, 2024. 259 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/95956> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. *El principio de proximidad ambiental en el Derecho agroalimentario: la construcción jurídica de la transición agroecológica*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Laura Salamero Teixidó. Lleida: Universitat de Lleida. Departament de Dret, 2024. 328 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/692461> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

Cambio climático:

UBAJOA FIERRO, Natalia Catalina. *La vulnerabilidad migratoria ligada al cambio climático*. Granada: Tesis doctoral dirigida por el Dr. Francisco Javier Durán Ruiz. Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Estudios Migratorios, 2024. 309 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/96756> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

Ciudad inteligente:

JIMÉNEZ CALDERA, Juan Eduardo. *Planificación y gestión de espacios públicos: el observatorio del espacio público del caribe colombiano*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Andrés Caballero Calvo y el Dr. José Luis Serrano-Montes. Granada: Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Ciudad, Territorio y Planificación Sostenible, 2024. 181 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/96796> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

Migración ambiental:

UBAJOA FIERRO, Natalia Catalina. *La vulnerabilidad migratoria ligada al cambio climático*. Granada: Tesis doctoral dirigida por el Dr. Francisco Javier Durán Ruiz. Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Estudios Migratorios, 2024. 309 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/96756> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

Planeamiento urbanístico:

JIMÉNEZ CALDERA, Juan Eduardo. *Planificación y gestión de espacios públicos: el observatorio del espacio público del caribe colombiano*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Andrés Caballero Calvo y el Dr. José Luis Serrano-Montes. Granada: Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Ciudad, Territorio y Planificación Sostenible, 2024. 181 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/96796> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

Salud:

RODRÍGUEZ-RICO ROLDÁN, Victoria. *El derecho a la protección de la salud: las prestaciones sanitarias de la seguridad social*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. José Luis Monereo Pérez. Granada: Universidad de Granada. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2016. 781 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/40534> (Fecha de último acceso 28-11-2024)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2024

Se han publicado los siguientes 12 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Anuario iberoamericano de justicia constitucional (CEPC), vol. 28, n. 1, enero-junio 2024
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10603, n. 10606, n. 10607; 2024
- Environmental Law Reporter, vol. 54, n. 12, diciembre 2024
- Environmental Law Review, vol. 26, n. 4, diciembre 2024
- Environmental Liability - Law, Policy and Practice, vol. 28, n. 6, 2024
- Gestión y Ambiente, vol. 26, n. 2, 2023, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/issue/view/6149>
- Revista de Ciencias Jurídicas (Universidad de Costa Rica), n. 164, mayo-agosto 2024, <https://doi.org/10.15517/rcj.2024>
- Revista de derecho y proceso penal, n. 73, 2024
- Revista general de derecho público comparado, n. 34, 2023
- Relaciones internacionales, n. 56, junio-septiembre 2024, <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.56>

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2024

Agricultura:

MAÑÁ, Silvia; ROSELLÓ, Ignacio. Análisis jurídico-regulatorio de los principales desafíos, retos y oportunidades del sector agroalimentario. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10606, 2024

Alimentación:

MAÑÁ, Silvia; ROSELLÓ, Ignacio. Análisis jurídico-regulatorio de los principales desafíos, retos y oportunidades del sector agroalimentario. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10606, 2024

Bienestar animal:

MARTÍN GUARDADO, Sergio. Una mirada comparada sobre la protección y la prohibición de la tauromaquia. *Revista general de derecho público comparado*, n. 34, 2023

Calidad del aire:

LOZANO CUTANDA, Blanca. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula las zonas de bajas emisiones: las medidas restrictivas requieren una ponderación adecuada y una motivación suficiente. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10607, 2024

VERCHER NOGUERA, Antonio. Algunas reflexiones sobre la tendencia de los índices de la contaminación del aire y su regulación normativa: las zonas de bajas emisiones y la intervención de la Fiscalía. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10603, 2024

Cambio climático:

BRITO, Jannesa H. A National Security Threat Without Borders: Climate Change and the Need for Military Facility Modernization. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 12, diciembre 2024.

MADDAHI, Reza. From niche to necessity: the growing role of carbon capture and storage in climate change mitigation. *Environmental Liability - Law, Policy and Practice*, vol. 28, n. 6, 2024.

Contaminación atmosférica:

LOZANO CUTANDA, Blanca. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula las zonas de bajas emisiones: las medidas restrictivas requieren una ponderación adecuada y una motivación suficiente. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10607, 2024

VERCHER NOGUERA, Antonio. Algunas reflexiones sobre la tendencia de los índices de la contaminación del aire y su regulación normativa: las zonas de bajas emisiones y la intervención de la Fiscalía. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10603, 2024

Derecho ambiental:

CALHOUN, Madison; SWANSON, Greta; SCRUGGS, Sean; et al. Implementation of Tribal Consultation Laws in California. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 12, diciembre 2024.

FERNÁNDEZ, Héctor. Derecho, justicia y ética ambiental planetaria: historia, prospectiva y lingüística hermenéutica. *Revista de Ciencias Jurídicas (Universidad de Costa Rica)*, n. 164, mayo-agosto 2024, pp. 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.15517/rcj.2024.60187> (Fecha de último acceso: 07-10-2024).

PLANCHADELL GARGALLO, Andrea. Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y oriente próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. *Revista de derecho y proceso penal*, n. 73, 2024, pp. 109-111

SALEEM, Umair. Protecting the Right to Environment: The Roles of Judicial Commissions and Special Masters. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 12, diciembre 2024.

VEGA MADUEÑO, Ana María de la. La jurisdicción «dirimente» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina: de las hostilidades de hecho al conflicto ambiental en las relaciones intrafederales. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional (CEPC)*, vol. 28, n. 1, enero-junio 2024, p. 265-293 Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.11> (Fecha de último acceso 18-12-2024).

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

LOZANO CUTANDA, Blanca. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula las zonas de bajas emisiones: las medidas restrictivas requieren una ponderación adecuada y una motivación suficiente. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10607, 2024

VERCHER NOGUERA, Antonio. Algunas reflexiones sobre la tendencia de los índices de la contaminación del aire y su regulación normativa: las zonas de bajas emisiones y la intervención de la Fiscalía. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10603, 2024

Ética medioambiental:

FERNÁNDEZ, Héctor. Derecho, justicia y ética ambiental planetaria: historia, prospectiva y lingüística hermenéutica. *Revista de Ciencias Jurídicas (Universidad de Costa Rica)*, n. 164,

mayo-agosto 2024, pp. 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.15517/rcj.2024.60187> (Fecha de último acceso: 07-10-2024).

Incendios forestales:

FREY, Gregory E. Managed burning of forests: Balancing economic incentives, risks, and liability. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 4, diciembre 2024, pp. 259-277.

Instrumentos y protocolos internacionales:

GAILITIS, Emma; KHALFI, Yasmine; KOWALCZYK, Olivia M.; et al. he EU Critical Raw Materials Act: sourcing, streamlining, circularity and sustainability. *Environmental Liability - Law, Policy and Practice*, vol. 28, n. 6, 2024.

Pesca:

BEAN, Emma; LOWTHER, Jason; WILLIAMS, Mike. Inshore Fisheries and Conservation Authorities: Fisheries regulator or environmental backstop? The complexities of section 153 Marine & Coastal Access Act 2009. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 4, diciembre 2024, pp. 278-303. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241289673> (Fecha de último acceso 11/12/2024).

Política ambiental:

VEGA MADUEÑO, Ana María de la. La jurisdicción «dirimente» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina: de las hostilidades de hecho al conflicto ambiental en las relaciones intrafederales. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional (CEPC)*, vol. 28, n. 1, enero-junio 2024, p. 265-293 Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.11> (Fecha de último acceso 18-12-2024).

Sequías:

PLANCHADELL GARGALLO, Andrea. Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y oriente próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. *Revista de derecho y proceso penal*, n. 73, 2024, pp. 109-111

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 20 de diciembre de 2024

Aguas residuales:

SOLIMANI, Armin. Opening the sewer-gates: an exploration of the Supreme Court's decision in *Manchester Ship Canal Company Ltd v United Utilities Water Ltd (No 2)*. *Environmental Liability - Law, Policy and Practice*, vol. 28, n. 6, 2024.

Derecho ambiental:

KOOYMAN, Justin. "Along" the National Scenic Trails: A Case Study of Statutory Interpretation. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 12, diciembre 2024.

ADAMS, Verity L.J.; LANGLEY, Thomas; JOHNSTONE, Sophie. Environmental Law Review 2024 Quarterly comment by Trinity Chambers. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 4, diciembre 2024, pp. 312-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241300833> (Fecha de último acceso 11/12/2024)

Ecoetiquetado:

KENDZIUR, Daniel; HEUSER, Yves. Green trademarks vs Green Claims Directive: are 'environmental trademarks' at risk of being cancelled? *Environmental Liability - Law, Policy and Practice*, vol. 28, n. 6, 2024.

Energías renovables:

SADIKMAN, Jacob A.; OLEXIUK, Paula; AMYOT, Sophie; et al. BC Hydro's request for proposals reinforces foundation for Indigenous participation in clean energy future. *Environmental Liability - Law, Policy and Practice*, vol. 28, n. 6, 2024.

Espacios naturales protegidos:

CARRILLO REYNA, Natalia Lucia; ROSETE VERGÉS, Fernando Antonio; RUÍZ LÓPEZ, Rodolfo. Áreas naturales protegidas urbanas ¿Figuras de conservación y uso sostenible o relictos de vegetación en vías de extinción? *Gestión y Ambiente*, vol. 26, n. 2, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ga.v26n2.110504> (Fecha de último acceso 11/12/2024).

Gestión ambiental:

DÍAZ ÁLVAREZ, Cristian Julián; CORTÉS PEDRAZA, Sonia Bibiana. Gestión ambiental y conflicto por el uso de mercurio añadido en la industria de luminarias en Bogotá D.C.

Gestión y Ambiente, vol. 26, n. 2, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ga.v26n2.106398> (Fecha de último acceso 11/12/2024).

Participación:

SADIKMAN, Jacob A.; OLEXIUK, Paula; AMYOT, Sophie; et al. BC Hydro's request for proposals reinforces foundation for Indigenous participation in clean energy future. *Environmental Liability - Law, Policy and Practice*, vol. 28, n. 6, 2024.

Productos químicos:

SADELEER, Nicolas de. Renewal of an active substance found in an insecticide: How to articulate risk assessment and risk management? *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 4, diciembre 2024, pp. 304-311.

DÍAZ ÁLVAREZ, Cristian Julián; CORTÉS PEDRAZA, Sonia Bibiana. Gestión ambiental y conflicto por el uso de mercurio añadido en la industria de luminarias en Bogotá D.C. *Gestión y Ambiente*, vol. 26, n. 2, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ga.v26n2.106398> (Fecha de último acceso 11/12/2024).

Urbanismo:

CARRILLO REYNA, Natalia Lucia; ROSETE VERGÉS, Fernando Antonio; RUÍZ LÓPEZ, Rodolfo. Áreas naturales protegidas urbanas ¿Figuras de conservación y uso sostenible o relictos de vegetación en vías de extinción? *Gestión y Ambiente*, vol. 26, n. 2, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ga.v26n2.110504> (Fecha de último acceso 11/12/2024).

Resenciones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2024

Derechos fundamentales:

TELLECHEA LECUMBERRI, Iranzu. Recensión “Güemes, C. y Cos Montiel, F. (2023) (Eds.). Cuidados y ecofeminismo: consolidar avances y construir futuros igualitarios en Latinoamérica. Fundación Carolina, 117 p.” *Relaciones internacionales*, n. 56, junio-septiembre 2024, pp. 233-236. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/18909> (Fecha de último acceso 18-12-2024)

Hidrocarburos:

OKARA; Goodtime. Recensión: “The North Sea System for Petroleum Production by Brent F Nelsen and Tina Soliman Hunter”. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 4, diciembre 2024, pp. 334-335.

Medio marino:

OKARA; Goodtime. Recensión: “The North Sea System for Petroleum Production by Brent F Nelsen and Tina Soliman Hunter”. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 4, diciembre 2024, pp. 334-335.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
 - 2.1.
 - 2.1.1.
3.
 - 3.1.
 - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013**. Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías:** APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- “El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en...”
- “Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación...”

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- [Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690](#). Universidad Autónoma de Madrid.
- [Norma ISO 690:2013](#). Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 151 Diciembre 2024

“Actualidad Jurídica Ambiental” es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera *“AJA”* un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: *“Actualidad”*, con noticias breves; *“Legislación al día”*, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); *“Jurisprudencia al día”*, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; *“Referencias bibliográficas al día”*, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; *“Comentarios breves”* y *“Artículos”*, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“AJA” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.